香港申訴專員公署

Office of The Ombudsman, Hong Kong



主動調查報告
Direct Investigation Report

1823 處理投訴及查詢的成效
Effectiveness of 1823 in Handling Complaints and Enquiries

報告完成日期：2024 年 3 月 5 日

Completion Date: 5 March 2024

報告公布日期：2024 年 3 月 7 日

Announcement Date: 7 March 2024

目錄

報告摘要

章節		*段落*
1	*引言*	
	背景	*1.1 - 1.4*
	調查範圍	*1.5*
	調查過程	*1.6 - 1.7*
2	*1823 的概況*	
	角色及服務範圍	*2.1 - 2.4*
	服務渠道	*2.5*
	1823 服務渠道的使用量	*2.6 - 2.7*
	處理投訴及查詢的服務表現	*2.8 - 2.9*
	處理投訴及查詢的配套	*2.10 - 2.24*
	持續改善措施	*2.25 - 2.27*
3	*1823 處理投訴及查詢的情況*	
	處理查詢的機制	*3.1*
	處理投訴的機制	*3.2 - 3.3*
	處理查詢及投訴的數量	*3.4*
	轉介個案予部門跟進	*3.5*
	監察個案回覆進度	*3.6*
	處理權責不清的投訴個案的程序	*3.7 - 3.14*
4	*接聽來電的表現及額外支援政府熱線*	*4.1 - 4.2*
	處理跟參與部門有關的來電的情況	*4.3 - 4.11*
	額外支援政府熱線	*4.12 - 4.15*
	2019 冠狀病毒病疫情對 1823 服務的影響	*4.16 - 4.22*

5	1823 對投訴及查詢資料的分析和運用	
	向參與部門提供報告	5.1 - 5.5
	向部門反映及建議改善資訊發放	5.6
	上傳數據到「資料一線通」	5.7
6	個案選錄及其他地區政府的綜合熱線服務	
	個案選錄	6.1 - 6.27
	其他地區的政府熱線服務	6.28 - 6.37
7	本署的評論及建議	
	整體評論	7.1 - 7.5
	(一)未能有效處理跨部門投訴及部門間權責不清的個案	7.6 - 7.27
	(二)接聽電話能力未能應付服務需求	7.28 - 7.32
	(三)應對危機情況的能力有改善空間	7.33 - 7.35
	(四)其他日常運作上可改善之處	7.36 - 7.38
	(五)須向部門釐清 1823 的職能	7.39 - 7.41
	(六)效率辦應善用 1823 處理個案所得的經驗和資料，積極協助政府改善服務及提升公共行政水平	7.42 - 7.46
	建議	7.47
	鳴謝	7.48

1823 處理投訴及查詢的成效
主動調查報告摘要

引言

1823 於 2001 年成立，現時隸屬於創新科技及工業局轄下效率促進辦公室（「效率辦」）。1823 提供 24 小時一站式服務，為市民解答有關 23 個參與部門的服務查詢，並接收市民對所有政府服務的投訴。

2. 在 2018 年至 2023 年期間，1823 每年平均處理約 195 萬宗查詢及 55 萬宗投訴。隨著越來越多市民使用 1823 的服務，1823 可算是政府與市民接觸的其中一個主要平台。1823 若未能有效運作或經其處理的投訴和查詢未獲適切跟進，不單會影響到部門日常處理公眾投訴及查詢的工作，亦直接影響市民對政府的印象和信心。另外，政府透過 1823 接收市民對政府服務的意見，可了解市民關注及掌握社會脈搏。因此，有效發揮 1823 的功能，可促進政府良好管治及提升公共行政效率和質素。

本署調查所得

3. 本署的調查發現，1823 過去六年每年平均處理約 195 萬宗查詢。就以電話提出的查詢，1823 能夠在首次通話時，解答當中的 99%，達到其提供一站式查詢服務的目標。本署亦審視 1823 的日常運作，包括處理來電的情況、與參與部門的合作安排、以及數據運用，並審研相關投訴個案，了解 1823 處理跨部門或有部門權責不清的個案的工作。綜合調查所得，本署有以下評論及建議。

（一）未能有效處理跨部門投訴及部門間權責不清的個案

4. 根據 1823 現行的投訴處理機制，部門如拒收 1823 轉介的個案，須提供原因並建議個案應轉介至哪個部門；如投訴個案涉及多個政府部門而部門間權責不清，以致當有兩個部門都拒絕接收個案，1823 會啟動上呈機制，重複要求拒收部門不同級別的人員重新審視個案。

5. 個案如經機制上呈至第三層仍未達共識，1823 會嘗試與部門斡旋，協調部門進行協商及建議部門進行「一次性」(即不影響部門對其權責的立場及不會在同樣情況再出現時被援引為先例)的跟進(例如「一次性」維修)，以解決問題。若相關部門最終決定不作跟進，1823 會統籌向投訴人提供綜合回覆，並要求部門在回覆內陳述箇中原因。

<u>未能規限部門適時跟進個案</u>

6. 在 2018 年至 2023 年期間，1823 每年平均接獲約 55 萬宗投訴，因部門拒收而須透過上呈機制處理的約有 7,400 宗，其中約 4,100 宗(約 56%)個案超出各政府部門一般回覆時限的 30 天以上才完成跟進，約 560 宗(約 7.5%)的個案更超過 6 個月仍未完成跟進，情況殊不理想。

7. 本署從個案審研中留意到，這些耗時以月計才能完成跟進的個案，往往涉及部門未有適時回覆 1823、未有就拒收個案解釋原因，以及部門間反覆就分工或權責的問題有爭議。

8. 本署認為，為確保個案獲適時轉介，如部門認為個案不屬其職權範圍或應由其他部門處理，須在指定時限內回覆 1823 並解釋原因。若部門未有跟從，1823 可直接啟動上呈機制或按該機制，要求部門再次檢視個案。

<u>上呈機制未能確保部門直接溝通及進行跨部門協作</u>

9. 處理涉及跨部門投訴最有效及快捷的方法，是部門主動直接就問題進行磋商，以盡早處理分歧並就權責分工達成共識。然而，本署的個案研究顯示，在 1823 透過上呈機制釐清個案的主事部門之過程中，部門很多時候只是各自重覆有關投訴不屬其職權範圍的立場，透過 1823 回應其他部門的意見的情況亦時有出現。部門間甚少甚至沒有主動就個案直接溝通或磋商，以釐清有關權責及嘗試就職責分工達成共識。

10. 本署認為，1823 的協調及斡旋工作未能有效促進部門間直接溝通，釐清分歧和及早展開跨部門協作，以處理市民的投訴。

須加強就跨部門或有權責爭議投訴的協調能力

11. 本署發現，在釐清相關部門在個別個案中的權責並識別出主事部門的過程中，1823 往往是「有責無權」。1823 不可能掌握所有部門的具體工作和職權範圍，也無權指令部門接收個案或就任何個案採取跟進行動。因此，當部門間就某個案的權責出現爭議時，1823 往往只能在部門間逐一查問，以及按部門指示或建議將個案轉介給其他部門。這程序會重複直至有部門願意接收個案，或透過協調有關部門進行「一次性」行動。

12. 根據 1823 的資料，在 2018 年至 2023 年期間，透過上呈機制處理的個案主要涉及範疇均屬直接影響民生的「老、大、難」地區問題，所佔比率超過 50%。但這些與民生息息相關的個案理應迅速處理，卻不時因部門之間權責不清無法及早獲得解決，也會令市民產生政府部門互相推卸責任之觀感。此外，就個別個案而言，透過 1823 協調進行的「一次性」的行動，或許暫時解決了所涉問題，惟各部門就權責方面的根本性分歧或誤解，仍未獲徹底解決或疏理。日後當老問題再次出現，1823 又周而復始地尋找主事部門、進行轉介及協調。

13. 本署並非全盤否定 1823 的上呈機制就處理涉及跨部門或權責不清的個案所發揮的作用。本署認為，值得探討除按現行上呈機制行事外，1823 可如何進一步發揮其角色，協助政府有效處理涉及跨部門及權責不清的「老、大、難」地區問題。

14. 本署留意到，在完善地區治理方案下成立的「地區治理專組」職權包括統籌和協調涉及跨部門及／或跨區的地區問題、確立權責分工和理順工作流程，以及監察各決策局和部門所執行的措施成效及督導相關決策局和部門制定改善措施等。民政及青年事務局及民政事務總署負責支援「地區治理領導委員會」及「地區治理專組」的工作。

15. 本署認為，1823 應把握完善地區治理的契機，支持及配合政府的完善地區治理方案，就涉及地區問題以及重覆出現權責不清問題的個案，制定一套機制及訂定相關工作指引，將上呈工作制度及恆常化，以有系統、適當及適時地將該些個案上呈民政事務專員或「地區治理專組」，以期透過政府的高層架構更有效解決涉及跨部門及權責爭議的個案及地區問題。

（二）接聽電話能力未能應付服務需求

16. 2018 年至 2023 年期間，1823 於 12 秒內接聽來電的比率只介乎 61%至 74%之間，長期未能達到其所訂的「至少 80%來電於 12 秒內獲接聽」的服務指標。

17. 另外，本署留意到，效率辦統計 1823 處理來電的數目時，將被電話系統轉駁至留言信箱的來電也包括在內；按此計算方法，在 2018 年至 2023 年期間，1823 每年平均能處理約 68%的來電。不過，若剔除被轉駁至留言信箱的來電的數目，實際上 1823 每年平均只能接聽約 42%的來電，即每年平均有約 257 萬的來電未獲職員即時接聽。

18. 本署認為，作為一個專責處理市民查詢及投訴的單位，1823 在 2018 年至 2023 年期間接聽來電的比率長期未達其訂下的指標，有違市民期望。雖然 1823 於 2023 年處理來電的表現已有改善，並已於 2023 年 12 月底完成電話系統更新工程，但本署認為，1823 須持續積極監察並適時檢視，以進一步提升 1823 接聽電話的比率。

（三）應對危機能力有改善空間

19. 為支援政府對 2019 冠狀病毒病的抗疫工作，1823 於 2020 年 1 月起接聽多條與抗疫相關的熱線。在 2022 年 2 月及 3 月的第五波疫情高峰期期間，市民來電 1823 的數量大幅增加，較正常時期每月 38 萬個來電量大幅增加超過兩倍。與此同時，1823 有不少前線員工因染疫或須進行強制檢測而缺勤，進一步影響 1823 的運作。就於第五波疫情期間的服務未能應對市民的需求，1823 曾採取不同應變措施。

20. 本署留意到，1823 的部分應變措施需要參與部門的配合或協調，但部門未必能作出配合。

21. 本署明白，在極端情況下難以要求公共服務（包括 1823 的服務）完全維持平常的水平。然而，效率辦亦應參考應對疫情的經驗，制定危機應急計劃。本署認為，效率辦應盡快與所有參與部門進行商討，制定後備方案及應變措施，並將方案加入合作協議，

以便日後再出現突發及緊急情況時，雙方能根據協議內容迅速採取應變措施。

（四）其他日常運作上可改善之處

進一步應用人工智能科技處理查詢

22. 1823 於 2019 年 12 月推出文字版本及語音版本的聊天機械人(Chatbot)，利用人工智能分析市民以自然語言輸入的問題，以解答市民的查詢。

23. 現時 1823 的文字及語音版本的聊天機械人只能處理數個主題事項，大部分主題事項仍須由職員接聽電話或閱讀文字訊息後作解答。本署認為，1823 應定期就市民的查詢進行統計及分析，按市民關注的事項或政府服務，逐步增加可透過聊天機械人向市民提供的資訊。

便利市民自行查詢個案進度

24. 現時，只有經 1823 流動應用程式提出查詢及投訴的市民可在流動應用程式中查看個案進度及部門回覆，經其他途徑提出查詢及投訴的市民則仍需致電或以文字訊息查詢個案進度。本署認為，效率辦應進一步便利市民，讓他們可自行在電子平台上查看個案進度。這有助減省 1823 職員的相關工作，釋放更多時間及人手處理查詢及投訴。

鼓勵部門使用個案回覆平台回覆市民

25. 1823 於 2022 年 7 月起向參與部門推出個案回覆平台。就符合自動回覆條件的個案（例如市民有提供聯絡資料），參與部門可透過該平台，將回覆經 1823 的系統自動發給市民。

26. 本署認為，1823 應要求參與部門如選擇經 1823 回覆市民，須一律使用該平台轉發回覆，並考慮進一步開放該個案回覆平台予所有部門。這安排既可簡化 1823 處理投訴個案的程序，由系統自動同步更新個案進度，亦可避免出現職員遺漏更新個案進度的可能。

（五）須向部門釐清 1823 的職能

27. 1823 所提供的一站式處理查詢及投訴的服務是面向市民的。對部門而言，1823 是協助部門處理與其職權及服務有關的查詢及轉介有關該部門的投訴。至於部門直接從市民收到涉及其他部門的查詢及投訴，原則上不屬 1823 職責範疇內須代部門處理的事情。

28. 本署的個案審研發現，有部門並不是經由 1823 接收投訴人的舉報，但當該部門擬轉介警方跟進時，卻是將個案交到 1823，要 1823 代為轉介；而即使接收或轉介由警方負責執法的罪案舉報並不在 1823 的服務範圍內，1823 亦按該部門要求照辦。

29. 本署認為，效率辦有需要向各局／部門說明 1823 的職責和服務範圍，並要求局／部門間直接轉介市民的查詢、投訴和相關資料，以改善政府整體處理市民查詢及投訴的效率之同時，也確保 1823 的資源是用於其本身的職能上。

30. 另外，根據 1823 與參與部門簽訂的合作協議，部門須提供知識庫的內容，以供 1823 解答市民的查詢。部門亦須及早將推出新服務的詳情通知 1823。效率辦表示，曾經因為參與部門沒有適時通知甚或沒有通知 1823 其推行的新服務或新安排並更新知識庫，以致 1823 無法應付突然急增的電話查詢。本署認為，1823 可考慮要求參與部門定期提交籌劃預算以便作出相應準備，並不時提醒部門更新知識庫的重要性。

（六）效率辦應善用 1823 處理個案所得的經驗和資料，積極協助政府改善服務及提升公共行政水平

31. 除了管理 1823，效率辦亦是政府顧問，就業務流程重整、架構重組、衡量服務表現、知識管理和變革管理，為各局／部門提供顧問服務。本署認為，效率辦可整理 1823 處理查詢及投訴所得的數據，讓局／部門分析不同公共服務項目的表現及市民的關注和需要，從而改善公共服務。

32. 另外，跨部門的個案往往涉及部門間就權責及分工出現的爭議，這些爭議不排除涉及系統性問題。效率辦整合相關數據讓各局／部門結合本身的數據作出全面分析，有助政府以全局觀及

宏觀角度檢視各地區問題，釐清各部門的職能及理順部門分工和工作流程，以及制定長遠策略，加強各板塊的政策及服務的協調及配合。

33. 本署亦留意到效率辦表示，在處理與疫情有關的熱線期間，1823 積極與相關部門聯絡，以確保與抗疫相關的資訊清晰易明，從而減少不必要的投訴及查詢。這方面的努力值得肯定。效率辦應恆常從政府資訊是否清晰易明的角度分析市民的查詢及投訴（例如是否在短期內有大量因誤解政府資訊引致的查詢），並向相關部門提供意見。

建議

34. 基於以上所述，申訴專員向效率辦提出了 13 項建議：

強化處理跨部門且權責不清的投訴個案之能力

(1) 嚴格執行部門如認為個案不屬其職權範圍或應由其他部門處理，須在指定時限內回覆並解釋原因的要求；若部門在限期過後仍未回覆，1823 可直接啟動上呈機制或按該機制要求相關部門再次檢視個案，以確保投訴獲適時處理。

(2) 就涉及地區問題及重覆出現權責爭議的個案，制定一套機制及訂定相關工作指引，將上呈工作制度及恆常化，以便有系統、適當及適時地把個案上呈民政事務專員或「地區治理專組」。

加強 1823 與部門的協作與溝通

(3) 就可能嚴重影響 1823 服務的突發及緊急情況，與所有參與部門商討後備方案及應變措施，並將方案加入合作協議，將之恆常及制度化，讓市民有清楚訊息及合理的渠道向政府部門作查詢及投訴。

(4) 向各局／部門說明 1823 的職責和服務範圍並要求局／部門間直接轉介市民的查詢或、投訴和相關資料，以確保 1823 的資源是用於其本身的職能上，並改善政府整體處理市民查詢及投訴的效率。

(5) 要求參與部門定期就新服務或新安排提交籌劃預算，以便作出相應準備，並不時提醒部門更新知識庫的重要性。

提升 1823 的運作效能

(6) 就剛完成更新的電話系統，持續積極監察並適時檢視，以進一步提升 1823 接聽電話的比率。

(7) 於 1823 處理查詢的工作上進一步應用人工智能科技，逐步增加可透過聊天機械人向市民提供的資訊。

(8) 研究讓市民在電子平台上查閱其向 1823 提出的個案的進度。

(9) 嚴格要求選擇經 1823 回覆市民的參與部門須一律使用該平台回覆市民。

(10) 考慮開放 1823 的個案回覆平台予所有部門使用。

善用資料

(11) 進一步整理 1823 處理查詢及投訴所得的數據，以便局／部門自行提取所需數據作出全面分析，以改善政府服務。

(12) 對跨部門個案進行系統性分析及整合相關數據，不時向「地區治理專組」提交報告，以協助政府解決涉及跨部門的地區問題及制定加強地區行政的長遠策略。

(13) 恆常從政府資訊是否清晰易明的角度分析市民的查詢及投訴（例如是否在短期內有大量因誤解政府資訊引致的查詢），並向相關部門提供意見。

申訴專員公署
2024 年 3 月

公署不時在社交媒體上載選錄調查報告的個案摘要，歡迎關注我們的 Facebook 及 Instagram 專頁，以獲取最新資訊：

Facebook.com/Ombudsman.HK

Instagram.com/Ombudsman_HK

Executive Summary
Direct Investigation Report

Effectiveness of 1823 in Handling Complaints and Enquiries

Introduction

1823, established in 2001, is managed by the Efficiency Office ("EO") under the Innovation, Technology and Industry Bureau. It provides a one-stop service round the clock to answer public enquiries in respect of the services of 23 participating Government departments and receive complaints lodged by members of the public against all Government services.

2. Between 2018 and 2023, 1823 handled an average of about 1.95 million enquiries and 550,000 complaints each year. As more members of the public use its service, 1823 may be regarded as one of the Government's major platforms for contact with the public. If 1823 is not operating effectively or the complaints and enquiries it handled are not properly followed through, it will not only impede departments' daily handling of complaints and enquiries, but also directly impact the public's impression of and confidence in the Government. Moreover, by collecting public views on its services through 1823, the Government can understand people's concern and keep tabs on the pulse of community. Hence, the effectiveness of 1823 is conducive to good governance and enhancing the efficiency and quality of public administration.

Our Findings

3. Our investigation reveals that over the past six years, it handled an average of around 1.95 million enquiries annually. In the case of telephone enquiries, 1823 achieved first call resolution at 99%, which is in line with its aim of providing one-stop enquiry service. This Office has also examined the daily operations of 1823, including its handling of calls, cooperation arrangements with participating departments and use of data. We have studied relevant complaint cases as well to understand how 1823 handles cross-departmental cases or cases involving unclear delineation of responsibilities. Consolidating our findings, this Office has the following comments and recommendations.

(I) Unable to Effectively Handle Cross-departmental Complaints and Complaints with Unclear Delineation of Responsibilities

4. According to 1823's existing complaint handling mechanism, departments rejecting a case referred by 1823 are required to give reasons and suggest which department should be assigned the case; where a complaint involving multiple departments and unclear delineation of responsibilities is rejected by two departments, 1823 would activate an escalation mechanism and repeatedly request the rejecting departments to review the case by officers at different ranks.

5. If a case is still unresolved after being escalated to the third level, 1823 would attempt to liaise with the departments, coordinate discussion among them, and suggest the departments to resolve the problem by "one-off" (i.e., without prejudice to the departments' stance on their purview and not to be cited as precedent in similar situation) follow-up, such as "one-off" repair works. Eventually, if departments still refuse to take up and handle the case, 1823 would coordinate a consolidated reply to the complainant and the departments are requested to state the reasons in its reply.

Unable to Compel Timely Follow-up Actions of Departments

6. Between 2018 and 2023, 1823 received an average of about 550,000 complaints each year, including about 7,400 cases processed under the escalation mechanism due to rejection by departments. Of which, about 4,100 cases (56%) took more than 30 days to complete, i.e. beyond the normal time frame for departments to reply, and about 560 cases (7.5%) were not completed even after six months, which is far from satisfactory.

7. Our case studies reveal that cases taking months to complete often involved the departments' delay in reply to 1823, rejection of cases without giving reasons, and repeated disputes over division of labour or responsibilities.

8. This Office is of the view that to ensure timely referral of cases, departments should reply to 1823 within a specified time limit with reasons if they consider that a case is outside their purview or should be handled by another department. If departments fail to do so, 1823 can activate the escalation mechanism outright or request departments to review the case under the mechanism.

Escalation Mechanism Could Not Ensure Direct Communication and Collaboration among Departments

9. The most effective and speedy way to handle cross-departmental complaints is that the departments proactively and directly discuss the problem among themselves, thereby resolving disputes and reaching a consensus on the division of labour as soon as possible. Nevertheless, our case studies reveal that in the process of establishing ownership of a complaint under 1823's escalation mechanism, departments often only reiterated their respective stance that the complaint was outside their purview, and sometimes responded to the views of other departments through 1823. Departments rarely, or never, took the initiative to communicate or liaise directly among themselves regarding the case in order to clarify and reach a consensus on the division of labour.

10. This Office considers 1823's coordination and liaison work not effective in promoting direct communication, clarifying differences and initiating collaboration among departments at an early stage to handle public complaints.

Ability to Coordinate in Cross-departmental Complaints or Complaints with Unclear Delineation of Responsibilities to be Strengthened

11. This Office finds that in the process of clarifying departments' responsibilities and identifying the responsible party in individual cases, 1823 is often stuck in a position of "having responsibility but no authority". 1823 can hardly keep track of the specific duties and remits of all departments, nor is it empowered to command departments to accept a case or follow up on any case. As such, in case of unclear delineation of responsibilities, 1823 can only approach the departments one by one and re-assign the case as instructed or suggested. This process is repeated until a department is willing to take ownership, or "one-off" operation is coordinated with the departments concerned.

12. The data of 1823 show that between 2018 and 2023, a majority (over 50%) of the cases handled under the escalation mechanism involved district problems directly related to people's livelihood and regarded as "long-standing, big and difficult". Regrettably, these livelihood issues which need to be addressed urgently were often dragged on due to unclear delineation of responsibilities. This would also give rise to a perception that Government departments are passing the buck. For individual cases, 1823's coordination of "one-off" operation might resolve the problem at hand, but the

departments' fundamental disagreement or misunderstanding about their purview has yet to be fully resolved or clarified. When the same problem occurs again, 1823 has to repeat the entire process of identifying responsible departments, making referrals, and coordination.

13. While not disparaging the function of 1823's escalation mechanism in handling cross-departmental cases or cases involving unclear delineation of responsibilities, we consider it worthwhile to explore, in addition to the existing escalation mechanism, how 1823 can play a greater role in assisting the Government to tackle the "long-standing, big and difficult" district problems involving multiple departments and unclear delineation of responsibilities.

14. This Office notes that under the proposals to improve district governance, the Task Force on District Governance ("TFDG") has been set up to steer and coordinate cross-departmental and/or cross-district issues, establish the division of labour and accountability, streamline the workflow, monitor the effectiveness of measures implemented by various policy bureaux/departments ("B/Ds"), and supervise them to formulate improvement measures. The Home and Youth Affairs Bureau and the Home Affairs Department ("HAD") support the work of the Steering Committee on District Governance and TFDG.

15. In our view, 1823 should seize this opportunity to support and facilitate the Government's proposals to improve district governance. For cases about recurring district problems with unclear delineation of responsibilities, 1823 should establish a mechanism and draw up guidelines to standardise and regularise the procedures for escalating to the District Officers of HAD or TFDG in a systematic, proper and timely manner, with a view to resolving cases and district problems which are cross-departmental and involving unclear delineation of responsibilities more effectively through the high-level structure of the Government.

(II) Insufficient Call Handling Capacity to Cope with Service Demand

16. Between 2018 and 2023, 1823 only managed to answer between 61% and 74% of calls within 12 seconds, persistently falling short of its performance pledge to "answer at least 80% of calls within 12 seconds".

17. Furthermore, this Office notes that in the statistics compiled by EO, the volume of calls handled by 1823 included calls redirected to voicemail by the telephone

system; in that sense, 1823 was able to handle about 68% of calls each year between 2018 and 2023. Yet, if the calls redirected to voicemail were excluded, 1823 was actually able to answer only about 42% of calls, i.e. an average of about 2.57 million calls each year are not answered by staff immediately.

18. This Office considers that for a call centre dedicated to handling public enquiries and complaints, 1823's falling short of its own pledge in answering calls persistently between 2018 and 2023 goes against public expectations. While 1823 has improved the performance in call handling in 2023, and completed the upgrade of telephone system in late December 2023, we urge 1823 to proactively monitor and conduct timely review of the system to further enhance its call answering rate.

(III) Room for improvement in crisis response capacity

19. To support the Government's anti-epidemic measures, 1823 had been engaged to answer several COVID-related hotlines since January 2020. During the fifth wave of epidemic in February and March 2022, the volume of calls received by 1823 soared more than two times from a normal average of 380,000 calls per month. Meanwhile, the operations of 1823 were further disrupted because many frontline staff could not report for duty due to infection or compulsory testing. 1823 introduced various contingency measures in response to the situation that its service could not cope with public demand during the fifth wave.

20. This Office notes that some of the contingency measures of 1823 required the cooperation or coordination of participating departments, which might not be forthcoming.

21. This Office recognises that it is unrealistic to expect public services, including 1823 service, to be maintained at the normal level at all times in extreme situations. Nevertheless, EO should learn from the COVID experience and prepare contingency plans. In our view, EO should discuss with all participating departments and formulate backup plans and contingency measures as soon as possible, and incorporate them into the cooperation agreements. In the event of unexpected and urgent situations in future, both parties can take contingency measures promptly based on the agreement.

(IV) Room of Improvement in Other Areas of Daily Operations

Further Application of Artificial Intelligence on Handling Enquiries

22. In December 2019, 1823 launched the text and voice versions of Chatbot, using artificial intelligence to analyse questions input with natural language by members of the public and answer their enquiries.

23. Currently, the Chatbot of 1823 in text and voice versions can only handle a few subjects, while most enquiries about other subjects are still processed by staff upon answering telephone calls or reading text messages. This Office urges 1823 to regularly compile and analyse statistics on public enquiries, and gradually provide more information by the Chatbot based on the subjects or Government services of public concern.

Facilitating the Public to Check Case Progress

24. Currently, members of the public can check the case progress and the departments' replies on 1823 mobile application only if their enquiries and complaints have been made thereon, while others have to call or write to 1823 for case progress. This Office considers that EO should provide further convenience for the public and facilitate them to check case progress themselves on an e-platform, thereby reducing the workload of 1823 staff and releasing more time and manpower to handle enquiries and complaints.

Encouraging Departments to Reply to the Public via Case Response Platform

25. 1823 launched the Case Response Platform for participating departments in July 2022. For cases that meet the criteria for automatic reply (e.g. where members of the public have left their contact details), participating departments can use the platform to reply to the public automatically via the 1823 system.

26. In our view, 1823 should require participating departments to always use the platform to reply to the public if they choose to reply via 1823, and consider opening up the Case Response Platform to all departments. This arrangement will streamline the complaint handling process of 1823. Given the automatic update of case progress by the system in parallel, it will also minimise omission of update by staff.

(V) Need to Clarify Functions of 1823 with Departments

27. 1823's one-stop service for making complaints or enquiries is intended for the public. As far as departments are concerned, 1823 service assists with handling enquiries related to their powers and services, as well as referring complaints against them. In principle, 1823 is not responsible for handling on their behalf enquiries and complaints departments received directly from the public involving other departments.

28. Our case studies reveal that while a department received a complainant's report not through 1823, when it intended to refer the report to the Police it passed the case to 1823 for referral on its behalf. Even though it was not within the scope of 1823 service to receive or refer crime reports for enforcement by the Police, 1823 acted as requested.

29. This Office considers that EO needs to explain 1823's duties and scope of service to B/Ds, and request B/Ds to directly refer public enquiries, complaints and relevant information among themselves. This will not only improve the overall efficiency of the Government's handling of public enquiries and complaints, but also ensure the use of 1823 resources on its own functions.

30. Separately, under the cooperation agreements between 1823 and participating departments, departments are required to provide the content of the Knowledge Base for 1823 to answer public enquiries, and notify 1823 of the details of any new services as early as possible. EO pointed out that on some occasions 1823 was unable to cope with a sudden surge in telephone enquiries because participating departments had not notified 1823 in a timely manner, or at all, of their newly launched services or arrangements and updated the Knowledge Base. This Office considers that 1823 may consider requesting participating departments to submit forecast plans on a regular basis for preparation accordingly, and remind departments from time to time of the importance of updating the Knowledge Base.

(VI) EO should Make Better Use of Experience and Information from Cases Handled by 1823 to Promote Improvement of Government Services and Enhance Standard of Public Administration

31. Apart from managing 1823, EO also serves as the Government's consultant to advise B/Ds on business process re-engineering, restructuring, performance evaluation, knowledge management and change management. This

Office considers that EO can consolidate the data collected from enquiries and complaints handled by 1823 for B/Ds to analyse the performance of public services and the concerns and needs of the community, with a view to improving public services.

32. Meanwhile, cross-departmental cases often involve disputes over accountability and division of labour, in which systemic issues cannot be ruled out. With the relevant data compiled by EO, B/Ds can conduct comprehensive analysis together with their own data, which can help the Government examine district problems from a holistic and macro perspective, clarify the roles and functions of departments, rationalise their division of labour and workflow, and formulate a long-term strategy to enhance the coordination and integration of policies and services across different sectors.

33. This Office also notes EO's remarks that when handling COVID-related hotlines, 1823 proactively liaised with the department concerned to ensure that anti-epidemic information was clear and comprehensible, thereby reducing unnecessary complaints and enquiries. Its efforts are commendable. EO should analyse public enquiries and complaints regularly from the perspective of whether Government information is clear and comprehensible (such as whether numerous enquiries have arisen from misunderstanding of Government information within a short period of time) and advise relevant departments.

Recommendations

34. In the light of the above, The Ombudsman makes 13 recommendations to EO:

Strengthening the Ability to Handle Cross-departmental Complaints with Unclear Delineation of Responsibilities

(1) stringently enforce the requirement that departments reply within a specified time limit with reasons if they consider that a case is outside their purview or should be handled by another department; if departments fail to reply after the deadline, 1823 can activate the escalation mechanism outright or request departments to review the case under the mechanism, so as to ensure timely handling of complaints;

(2) establish a mechanism and draw up guidelines to standardise and regularise the procedures for escalating cases about recurring district problems with unclear delineation of responsibilities to the District Officers or TFDG in a systematic, proper and timely manner;

Strengthening Collaboration and Communication between 1823 and Departments

(3) discuss with all participating departments on backup plans and contingency measures regarding unexpected and emergency situations that may cause serious disruption to 1823 service, standardise and regularise the plans by incorporating into the cooperation agreements, thereby providing the public with clear information and reasonable channels to make enquiries and complaints to Government departments;

(4) explain 1823's duties and scope of service to B/Ds, and request B/Ds to directly refer public enquiries, complaints and relevant information among themselves, thereby ensuring the use of 1823 resources on its own functions, as well as improving the overall efficiency of the Government's handling of public enquiries and complaints;

(5) request participating departments to submit forecast plans of new services or arrangements on a regular basis for preparation accordingly, and remind departments from time to time of the importance of updating the Knowledge Base;

Enhancing the Operating Efficiency of 1823

(6) proactively monitor and conduct timely review of the newly upgraded telephone system with a view to further enhancing 1823's call answering rate;

(7) expand the application of artificial intelligence on enquiry handling by 1823, and gradually provide more information by the Chatbot;

(8) study the launch of an e-platform for public to check progress of cases lodged with 1823;

(9) strictly require all participating departments to always use the Case Response Platform to reply to the public if they choose to reply via 1823;

(10) consider opening up the Case Response Platform to all departments;

Optimising the Use of Data

(11) further consolidate the data collected from enquiries and complaints handled by 1823 for B/Ds to capture the data required and conduct comprehensive analysis, with a view to improving Government services;

(12) conduct systemic analysis of cross-departmental cases and consolidate relevant data, submit reports to TFDG from time to time to facilitate the Government's resolution of cross-departmental district issues and formulation of long-term strategies to enhance district administration; and

(13) analyse public enquiries and complaints regularly from the perspective of whether Government information is clear and comprehensible (such as whether numerous enquiries have arisen from misunderstanding of Government information within a short period of time) and advise relevant departments.

Office of The Ombudsman
March 2024

We will post the case summary of selected investigation reports on social media from time to time. Follow us on Facebook and Instagram to get the latest updates.

Facebook.com/Ombudsman.HK **Instagram.com/Ombudsman_HK**

1

引言

背景

1.1 1823 成立超過 20 年，提供 24 小時一站式服務，為市民解答有關 23 個參與部門的服務查詢，並接收市民對所有政府服務的投訴。

1.2 在 2022 年 1 月至 5 月期間，本署收到不少投訴指 1823 沒有接聽市民的電話，又暫停處理書面投訴及查詢，令市民求助無門。政府於 2022 年 6 月 15 日答覆立法會議員提問時亦承認，受 2019 冠狀病毒病第五波疫情影響，1823 的來電量有時會超出系統上限，其中在 2022 年 3 月至 5 月，有 63%的來電被系統斷線，即致電的市民未能與 1823 的職員對話或留言。此外，就涉及多個部門的投訴個案，1823 的處理和跟進不時受到質疑。

1.3 時至今日，1823 已成為市民向政府提出投訴及查詢的主要聯絡點。1823 若未能有效運作或部分服務間歇停頓，不單會對市民造成不便，也會影響到部門日常處理公眾投訴及查詢的工作。而且，政府透過 1823 接收市民對政府服務的意見，可了解市民的關注，掌握社會脈搏。故 1823 有效發揮作用，可促進政府良好管治及提升公共行政效率和質素。

1.4 有鑑於此，申訴專員在 2022 年 7 月 26 日根據《申訴專員條例》（第 397 章）第 7(1)(a)(ii)條向管理 1823 的效率促進辦公室（「效率辦」）展開主動調查。

調查範圍

1.5 這項主動調查的審研範圍包括：

- 1823 處理投訴及查詢的範疇和角色；

- 1823處理投訴及查詢的機制和限制；
- 1823對處理個案時所得數據的分析和運用；以及
- 可予改善之處。

調查過程

1.6 本署於2022月7月28日向公眾公布展開此項主動調查，並邀請公眾人士就此課題提供意見。就是次調查，本署人員曾到訪1823的聯絡中心，了解1823處理市民來電的流程。我們亦審研了多宗1823處理跨部門投訴的個案記錄及本署接獲有關1823的投訴個案記錄，也審閱了多項與1823服務有關的統計資料，以及1823與參與部門簽訂的合約內容。

1.7 2023年12月6日，本署將調查報告草擬本送交效率辦評論，並於2024年2月7日獲該辦回覆。本署亦於2023年12月18日將調查報告草擬本送交「地區治理專組」及民政事務總署(「民政總署」)考慮。經考慮及適當納入有關意見後，本署於2024年3月5日完成這份報告。

2

1823 的概況

角色及服務範圍

2.1 1823（前稱綜合電話查詢中心）於 2001 年成立，隸屬於當時政務司司長辦公室轄下的效率促進組。2018 年，效率促進組撥歸創新科技局（現稱創新科技及工業局），並易名為效率辦。

2.2 效率辦表示，1823 成立初期的目的是設立一個跨部門的電話中心，處理市民有關環境和清潔問題的查詢和投訴。就市民而言，1823 提供單一聯絡點，讓市民在查詢和投訴時無須理會政府的組織架構或分工，並得到 24 小時一站式服務。對政府部門而言，1823 提供一個有效的共享服務平台，協助部門處理一般非緊急公眾查詢和投訴，使部門可專注處理其核心服務。部門可因應各自的考慮，決定是否委託 1823 處理其查詢；部門如決定委託 1823，1823 會與部門（「參與部門」）簽署合作協議。

2.3 由成立至今，1823 的職能不時因應政府政策及實際運作而調整，例如因應 2008 年施政報告要求部門優化處理投訴的機制，1823 自 2009 年起擴大其工作範圍至接收市民對所有政策局及部門（即包括參與及非參與部門）的投訴。1823 亦會因應個別部門的要求為一些主要政府項目及措施而設立的短期熱線提供支援。時至今日，1823 的服務範圍主要包括：

(1) 處理參與部門訂明範疇內的查詢、讚賞及建議；

(2) 接收所有涉及政府服務範疇的投訴（包括要求政府服務的個案[1]）；及

(3) 支援為主要政府項目及措施而設立的短期熱線。

---

1 要求政府服務個案的例子包括要求當局處理樓宇滲水、違例泊車、不當駕駛行為、噪音滋擾等。

2.4 1823與23個參與部門均簽訂了合作協議，說明雙方的合作模式，包括1823的服務範圍、更新知識庫的安排、雙方處理公眾來電及個案的職責和目標處理時間，以及1823儲存個案資料及提供管理統計報告的安排等。現時，1823代為處理的部門熱線及／或傳真號碼和電郵地址，已涵蓋大部分與民生息息相關的政府服務。**表1**列出了23個參與部門：

表1：與1823簽訂了合作協議的23個參與部門

參與部門			
1.	食物環境衞生署	13.	建築署
2.	運輸署	14.	勞工處
3.	屋宇署	15.	公司註冊處
4.	路政署	16.	政府資訊科技總監辦公室—香港政府一站通[@]
5.	機電工程署	17.	衞生署—控煙酒辦公室[@]
6.	康樂及文化事務署	18.	土地註冊處
7.	海事處	19.	渠務署
8.	漁農自然護理署	20.	社會福利署
9.	土木工程拓展署	21.	地政總署—地稅及地價諮詢處[@]
10.	差餉物業估價署	22.	發展局—綠化、園境及樹木管理組[@]
11.	在職家庭及學生資助事務處	23.	房屋署
12.	香港郵政		

[@] 1823的服務只涵蓋該部門某些指定服務範疇。

服務渠道

2.5 現時，1823透過多個渠道為市民提供服務。1823透過網站及聊天機械人自助服務提供參與部門的常見問答服務資訊，讓公眾查閱。市民亦可經電話（1823）、電郵（tellme@1823.gov.hk）、傳真（2760 1823）、信件（荃灣郵政局郵政信箱1823）、短訊（6163 1823，只接受文字訊息）、網上表格（www.1823.gov.hk），以及

流動應用程式（Tellme@1823）直接聯絡 1823。此外，市民給參與部門的相關查詢電話、電郵及／或傳真亦會自動轉駁／轉發給 1823，以便代為處理。

1823 服務渠道的使用量

2.6 2018 年至 2022 年期間，網上常見問題使用量約為每年 260 萬次至 460 萬次不等，佔 1823 服務總使用超過三成。同期，市民透過電話（包括 1823 及參與部門的熱線）和文字訊息（包括電郵和傳真、信函、電話短訊、流動應用程式及網上電子表格）聯繫 1823 的數目由 2018 年 422 萬次攀升至 2022 年超過 718 萬次（**表 2**）。

表 2：1823 服務渠道的使用量
（2018 年至 2023 年）
（調整至最近的千位數）

	2018 年	2019 年	2020 年	2021 年	2022 年	2023 年
(a) 網上常見問題使用量（佔總數百分比）	2,600,000 (38%)	2,700,000 (34%)	4,600,000 (47%)	3,800,000 (42%)	3,700,000 (34%)	3,750,000 (51%)
(b) 接獲來電數量（佔總數百分比）	3,702,000 (54%)	4,502,000 (57%)	4,744,000 (48%)	4,649,000 (51%)	6,472,000 (59%)	2,807,000 (38%)
(c) 接獲文字訊息數量（佔總數百分比）	519,000 (8%)	701,000 (9%)	498,000 (5%)	640,000 (7%)	712,000 (7%)	820,000 (11%)

	2018 年	2019 年	2020 年	2021 年	2022 年	2023 年
(b)及(c)總數	4,221,000	5,203,000	5,242,000	5,289,000	7,184,000	3,627,000
(a)、(b)及(c)總數	6,821,000	7,903,000	9,842,000	9,089,000	10,884,000	7,377,000

2.7 根據 1823 提供的最新資料，市民在疫情後使用 1823 服務的習慣有明顯改變。在 2023 年，市民透過電話聯繫 1823 的數目由疫情期間每年平均 529 萬次大幅減少至 280 萬次，使用量更顯著低於較疫情前的 370 萬次至 450 萬次，而透過網上查詢常見問題及以文字渠道聯繫 1823 的使用量則分別上升至 375 萬次及 82 萬。整體而言，以電話聯繫 1823 的比率下降至 38%。

處理投訴及查詢的服務表現

服務指標

2.8 1823 網站顯示，1823 以下列五項服務指標評核其處理投訴及查詢的表現：

(1) 市民自行掛線比率不多於總來電量 10%；

(2) 至少 80%的來電於 12 秒內獲接聽；

(3) 至少 95%的查詢於首次來電獲解答；

(4) 70%的投訴個案於 3 小時內轉介；以及

(5) 客戶滿意程度不低於 4 分（滿分為 5 分）。

達標情況

2.9 根據效率辦的資料，1823 於 2018 年至 2023 年均能達到上述第(1)、(3)、(4)及(5)項服務指標，唯獨第(2)項的服務指標一

直都未能達標（見**表 3**）。2023 年，1823 於復常後的服務表現有所改善。

表 3：1823 的服務表現
（2018 年至 2023 年）

服務指標	表現					
	2018 年	**2019 年**	**2020 年**	**2021 年**	**2022 年**	**2023 年**
(1) 自行掛線 (<10%)	9%	7%	10%	9%	9%	7%
(2) 12 秒內接聽來電 (≥80%)	67%	68%	62%	71%	61%	74%
(3) 首次來電解答查詢 (≥95%)	99%	99%	99%	99%	99%	99%
(4) 3 小時內轉介投訴 (≥70%)	97%	97%	97%	97%	97%	97%
(5) 客戶滿足程度 (≥4)	4.52	4.54	4.53	4.54	4.52	4.56

處理投訴及查詢的配套

知識庫及電腦系統

2.10 根據 1823 與參與部門簽訂的合作協議，部門須提供知識庫的內容，以供 1823 解答市民的查詢。部門是知識庫的擁有人，須確保知識庫有最新及準確的資料，並及早將推出新服務的詳情通知 1823，以便 1823 作相應安排。一般情況下，參與部門會主動更新知識庫，1823 亦會在有需要時提示參與部門檢視知識庫的內容及作出適當更新。

2.11 1823 會從市民的角度，用易於理解的文字和表達方式（例如項目符號列表、表格、流程圖等）整理部門提供的資料，再由部門核實相關內容。經部門核實的知識庫內容會儲存在 1823 的電腦系統。1823 職員可以透過電腦，用關鍵字搜尋知識庫內的相

關主題項目（例如傭工），並按相關內容即時解答市民的一般查詢及處理投訴。

2.12 另外，1823 的電腦系統亦儲存、管理及整合所有 1823 循不同途徑收到的查詢、投訴、讚賞及建議個案的資料。就轉介予部門處理的個案，該系統會按接收個案的日期計算回覆個案的到期日，適時向部門發出催辦通知。該系統也可以讓 1823 透過不同途徑（包括電郵、傳真、短訊等）轉發部門的回覆給市民。

供參與部門使用的網上平台

2.13 為便利處理個案，1823 另行開發網上平台供參與部門的職員使用。部門的職員可透過該平台查閱所有經 1823 轉介的個案內容、更新個案進度，以及將回覆傳送給 1823 等。當部門透過該網上平台進行操作，相關個案資料會同步更新至 1823 的電腦系統。

供部門使用的個案回覆平台

2.14 為減省人手操作，1823 於 2022 年 7 月中旬至 11 月中，分階段向參與部門推出個案回覆平台：個案若符合自動回覆條件（例如個案沒有超過兩次被部門拒收、市民有提供電郵地址、傳真號碼或接收短訊的電話號碼），而部門又選擇經 1823 回覆市民，則部門不論有否使用上文**第 2.13 段**所述的網上平台也可以透過這個案回覆平台，將回覆經 1823 的系統直接發送給市民，而有關回覆仍顯示由 1823 發出，這安排省卻由 1823 職員接收部門的回覆後再轉發給市民的工序。

2.15 個案回覆平台已於 2022 年 11 月 14 日推展至所有參與部門。自該平台推出至 2023 年 12 月 31 日期間，部門經 1823 回覆市民的個案超過 418,000 宗，當中 47%的個案是部門經個案回覆平台直接發送回覆給市民。

電話系統

2.16 1823 為市民提供電話熱線服務的電話系統使用電腦電話集成技術連結電腦系統，並透過語音識別技術辨識來電涉及的部門，把來電轉駁至 1823 處理相關熱線的職員接聽。此外，系統亦可同時處理多個來電及讓未能即時被接聽的來電安排為輪候接

聽或轉駁至留言信箱。電話系統可以同時間處理最多 437 個話音聯繫（包括談話中的電話、等候中的來電及錄製中的留言）。除接聽市民來電外，1823 職員亦會使用電話系統的線路致電部門或回覆市民。1823 於 2023 年 12 月底完成電話系統更新工程，增加擴展系統容量的彈性，並推出智能互動語音系統，透過人工智能技術，讓市民致電 1823 時可使用語音輸入所需的選項，無須按鍵，以及獲取簡單資訊。

2.17 1823 若同時收到大量來電，而負責接聽電話的職員均已在線，部分未能即時轉駁至職員的來電會被安排於輪候位置上。如輪候時間較長，為免市民久候，系統會轉駁來電至留言信箱。職員會在來電量許可的情況下，按留言的先後次序回覆留有聯絡資料的市民。倘若留言信箱線路亦告滿溢，系統會請市民稍後再次來電，然後掛線。

2.18 1823 會監察線路用量，並會在高線路用量時採取措施，例如限制來電等候的時間，避免市民致電 1823 時因線路繁忙而未能接通。

熱門查詢資訊

2.19 就市民對於 23 個參與部門的服務經常查詢的事項，1823 在其互動式話音系統、網站及手機應用程式提供相關資訊，讓市民以自助形式查閱相關資訊，並會利用常見問題的關鍵字、標題等提升相關查詢事項在搜尋結果中的排名，令市民更容易獲得有關資訊。

常見投訴事項的專用電子表格

2.20 就常見的投訴事項，1823 於其網站及流動應用程式提供專用表格，讓市民剔選與其投訴相關的項目及按提示輸入部門處理投訴所需的資料，以減低部門需要市民補充資料的機會，也讓 1823 的系統可直接處理該些結構化數據，減省 1823 職員以人手輸入資料的工作。

聊天機械人

2.21 1823 於 2019 年 12 月推出文字版本及語音版本的聊天機械人(Chatbot)，利用人工智能分析市民以自然語言輸入的問題，自動提供預先設定的回覆，以解答市民的查詢。

2.22 文字版本的聊天機械人應用於 1823 的網站及流動應用程式。截至 2023 年 12 月，該文字版本聊天機械人提供有關申請國際駕駛許可證、高齡津貼、狗隻牌照、電業工程人員註冊證明書、差餉及地租／地稅、樓宇及建築工程、飼養寵物和處理野生動物及昆蟲、電力及電器安全的資訊。當遇到其他類別的查詢時，聊天機械人會根據關鍵字搜尋及向市民提供相關常見問題及部門網頁連結。這聊天機械人服務可讓市民在經 1823 網站或流動應用程式提交個案前，獲取相關資訊，如問題得以解答，便可免卻市民提交個案，也可減省 1823 職員的工作。1823 正擴展文字版本聊天機械人服務範圍至所有參與部門。

2.23 語音版本聊天機械人則應用於 1823 的電話系統，為市民解答有關國際駕駛許可證申請的查詢及記錄街燈維修個案。電話系統會在確定來電的主題後，於職員未能接聽時提供聊天機械人服務的選項，以即時處理市民的查詢或報告。

2.24 自推出至 2023 年 12 月期間，聊天機械人已處理逾 71,000 宗查詢及報告。

持續改善措施

2.25 效率辦指出，該辦作為政府的內部管理顧問，多年來持續改善 1823 的運作，並因應實際需要，推出多項改善措施。下列為部分 1823 近年推行的改善措施：

流程及技術

(i) 透過辨識關鍵字詞自動為文字訊息編定優次，以及透過語音辨識技術分析留言內容，由電腦系統將緊急個案優先派發給職員處理。

(ii) 引入地理資訊系統，讓市民（透過流動應用程式或網頁表格）及 1823 職員可在地圖標示地點，提升市民、1823 與部門間溝通的效率。

(iii) 在轉介個案時，電腦系統會根據個案的類別、性質及部門分工等資料，自動演算出應轉介至部門的哪一位職員，減省由 1823 職員查閱資料以搜尋部門負責人的工作。

(iv) 更新 1823 流動應用程式，除了就常見投訴項目增設專用表格（上文**第 2.20 段**），1823 可透過程式向市民提供個案回覆。

(v) 採用流程機械人處理部分內部工作（例如製作個案撮要），讓職員專注處理市民的來電和文字訊息。

(vi) 持續分析市民的查詢內容，更新及改善知識庫，讓職員更有效向市民提供資料及處理個案。

(vii) 按市民的查詢內容，向參與部門提出有關部門項目資訊、表格、工作流程等的改善建議。

人手

(viii) 精簡招聘程序、調整入職要求及引入不同類型（包括一般兼職、晚間兼職、短期合約、暑期兼職、專職夜班工作等）的員工，以加快招聘程序及擴充人手。

(ix) 引入階段式培訓，讓新入職職員先掌握接聽某範疇的來電的知識，並在熟習後進行其餘的培訓，使他們較易適應工作環境，並減低培訓期間的職員流失。

(x) 設立專職小組處理較複雜的個案類別（例如部門拒收的個案），以確保該些個案得到妥善處理。

其他

(xi) 引入用者自付原則，按 1823 處理個案的數量向相關部門徵收費用，鼓勵部門在推出新項目時需作周詳考慮，並研究如何便利市民了解及使用相關服務以減少查詢。

2.26 1823 於 2024 年內會進一步應用科技改善服務，包括擴展人工智能聊天機械人服務以書面解答服務範圍內的常見查詢，以及在內部試行利用生成式人工智能技術，協助同事就市民的查詢草擬書面回覆。

2.27 此外，1823 參與由政府資訊科技總監辦公室統籌的電子政府審計已經完成。1823 現正落實審計的顧問就如何利用先進資訊科技協助 1823 進一步改善服務的建議，包括應用自動語音轉換文字工具協助處理市民的留言，以及在電話互動語音系統經短訊發放資料等。

3

1823 處理投訴及查詢的情況

處理查詢的機制

3.1 1823 按以下原則處理**查詢**：

(1) 涉及參與部門的查詢：根據知識庫內容解答；如知識庫沒有相關資料，則記錄查詢詳情並轉介予相關部門處理。轉介查詢個案的處理與轉介投訴個案的處理相同（下文**第 3.2 至 3.3 段**）。

(2) 涉及非參與部門的查詢：提供有關部門的聯絡方法，以便市民直接向部門查詢，1823 不會作出轉介。

處理投訴的機制

3.2 就市民對政府服務的**投訴**（包括要求政府服務的個案），1823 職員會記錄投訴詳情，並轉介予相關政策局或部門處理。在轉介個案後，1823 會根據部門的服務承諾跟進處理進度，直至部門向投訴人作出回覆。部門在接收個案後可透過以下途徑向 1823 更新個案進度：

(1) 電郵；

(2) 1823 開發的網上平台（上文**第 2.13 段**）；或

(3) 直接將部門本身的投訴管理系統內的相關個案處理進度資料，經應用程式介面傳送到 1823 的電腦系統（上文**第 2.12 段**）。

3.3 一般而言，部門在收到 1823 轉介的個案後，可以直接回覆投訴人。如投訴人不願意提供個人資料給部門或部門要求 1823 代為回覆市民，1823 會轉達部門的回覆給投訴人；投訴人若要求相關部門直接回覆，1823 會轉達有關要求，請部門直接向投訴人作覆。

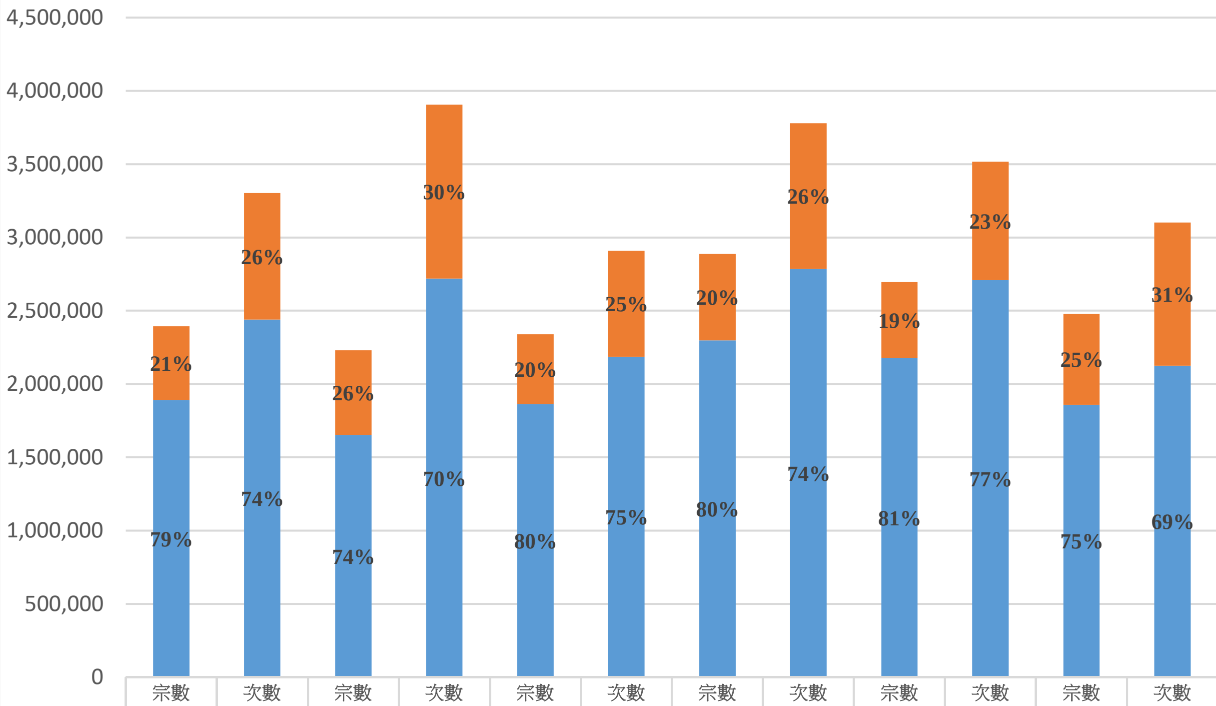
處理查詢及投訴的數量

3.4 在 2018 年至 2023 年期間，1823 每年平均處理約 250 萬次，涉及約 195 萬宗的查詢；以及約 93 萬次，涉及約 55 萬宗的投訴（包括要求政府服務的個案）（**圖 1**[2]）。

---

2 一宗查詢或投訴個案可能涉及多於一個 1823 需處理的來電及文字訊息（包括電郵和傳真、信函、電話短訊、流動應用程式及網上電子表格）。

圖 1：1823 處理的查詢及投訴的數量
（2018 年至 2023 年）
（調整至最近的千位數）



	2018		2019		2020		2021		2022		2023	
	宗數	次數	宗數	次數	宗數	次數	宗數	次數	宗數	次數	宗數	次數
投訴	502,000	863,000	577,000	1,188,000	477,000	724,000	590,000	993,000	517,000	809,000	620,000	976,000
查詢	1,891,000	2,440,000	1,653,000	2,719,000	1,862,000	2,186,000	2,298,000	2,786,000	2,178,000	2,709,000	1,859,000	2,125,000

■查詢 ■投訴

轉介個案予部門跟進

3.5 由於 1823 能在第一次通話時解答絕大部分的查詢（上文**第 2.9 段**），因此，每年 1823 轉介給部門跟進的查詢個案的比率相對低。資料顯示，在 2018 年至 2023 年，每年平均需轉介部門作覆的查詢個案約 21,000 宗，佔同期 1823 每年平均處理的查詢個案總數約 1.1%。至於投訴個案，1823 則會全部轉介給相關部門跟進。

監察個案回覆進度

3.6 就已轉介部門處理的查詢及投訴個案，1823 會監察個案進度。按現行機制，部門若沒有在承諾或訂明的限期內回覆市民及

向 1823 更新個案進度，1823 系統會自動向部門發出催辦函。另外，1823 亦會在給參與部門的每月報告中提醒他們跟進逾期個案，直至他們回覆市民或更新個案進度為止。

處理權責不清的投訴個案的程序

3.7 根據 1823 現行的投訴處理機制，部門如拒收 1823 轉介的個案，須提供原因並建議個案應轉介至哪個部門；如投訴個案涉及多個政府部門而部門間權責不清，以致相關部門都拒絕接收個案，1823 會致力斡旋以釐清部門之間的權責，以期個案得到主事部門的妥善處理。1823 設有投訴專責小組處理跨部門且被部門拒收的個案。

3.8 當有個案被兩個部門拒收時，1823 的電腦系統會自動啟動上呈機制。上呈機制共分三層：

第一層：1823 會於兩個部門拒收個案起計兩個工作天內，要求拒收部門中相關個案的**主事職員**重新審視個案。

第二層：若部門的相關主事職員審視個案後仍拒收個案，投訴專責組會於部門再次拒收個案當日起計兩個工作天內，將個案上呈至部門的**聯絡主任**[3]檢視。若屬樹木個案，1823 會同時將個案上呈至發展局轄下的樹木管理辦事處（「樹木辦」)。

第三層：若有關部門的聯絡主任均拒收個案，投訴專責小組會於兩個工作天內，進一步將個案上呈至

---

3 效率辦表示，部門會自行安排其認為合適的人員擔任第二層及第三層的聯絡主任及投訴主任，1823 建議投訴主任的職級應以首長級為佳。以下列舉數個部門的情況作參考：食物環境衞生署（「食環署」）的聯絡主任及投訴主任分別為行政主任（總務）及各區環境衞生總監及／或總行政主任（投訴管理）；地政總署的聯絡主任及投訴主任分別為分區辦事處秘書（只限市區）／各區行政助理（地政）（只限新界區）及各區地政專員；運輸署的聯絡主任及投訴主任分別為助理秘書／行政及各區總工程師（交通工程）；路政署的聯絡主任及投訴主任分別為工程師（公共關係）／高級工程師（公共關係）及各區總工程師及助理署長（技術）。

部門的**投訴主任**（**註 3**）處理。若屬樹木個案，會同時將個案上呈至樹木辦總監。

3.9 個案如經機制上呈至第三層但部門間仍未達共識，1823 會嘗試與部門投訴主任斡旋，協調部門進行協商及建議部門進行「一次性」(即不影響部門對其權責的立場及不會在同樣情況再出現時被援引為先例)的跟進(例如「一次性」維修)，以解決問題。若相關部門最終決定不作跟進，1823 會統籌向投訴人提供綜合回覆，並要求部門在回覆內陳述箇中原因。

3.10 1823 資料顯示，在 2018 年至 2023 年期間轉介的所有投訴個案中，每年平均有約 1.4%(約 7,400 宗)的個案因部門拒收而須透過上呈機制處理；當中每年平均有約 6.5%(約 480 宗)的個案須上呈至投訴主任(即第三層)處理(**表 4**)。在處理時間方面，當中每年平均有近 38%(約 2,800 宗)的個案需時一至三個月才完成跟進，約 10%(約 770 宗)的個案需時三至六個月才完成跟進，而超過六個月仍未完成跟進的個案亦有約 7.5%(約 560 宗)(**表 5**)。

表 4：1823 透過上呈機制處理的投訴個案數量
(2018 年至 2023 年)

	投訴個案宗數(佔經上呈機制處理的個案總數的百分比)					
	2018 年	**2019 年**	**2020 年**	**2021 年**	**2022 年**	**2023 年**
首兩個部門拒收的個案數目 (a)	6,654 (100%)	7,847 (100%)	5,677 (100%)	6,967 (100%)	7,766 (100%)	9,273 (100%)
經部門主事職員審視後獲處理的個案(第一層)	5,564 (84%)	6,022 (77%)	4,496 (79%)	5,631 (81%)	6,544 (84%)	7,224 (78%)
上呈至部門聯絡主任後獲處理的個案(第二層)	661 (10%)	1,242 (16%)	767 (14%)	868 (12%)	838 (11%)	1,469 (16%)

	投訴個案宗數 （佔經上呈機制處理的個案總數的百分比）					
	2018 年	2019 年	2020 年	2021 年	2022 年	2023 年
上呈至部門投訴主任後獲處理的個案（第三層）	429 (6%)	583 (7%)	414 (7%)	468 (7%)	384 (5%)	580 (6%)

表 5：1823 經上呈機制處理的投訴個案的處理時間（2018 年至 2023 年）

處理個案時間	投訴個案宗數 （佔經上呈機制處理的個案總數（即表 4 的(a)項）的百分比）					
	2018 年	2019 年	2020 年	2021 年	2022 年	2023 年 @
30 天內完成	2,949 (44%)	3,095 (39%)	2,215 (39%)	2,915 (42%)	3,314 (42%)	4,569 (49%)
31 天至 90 天完成	2,437 (37%)	3,144 (40%)	2,182 (38%)	2,560 (37%)	3,203 (41%)	3,363 (36%)
91 天至 180 天完成	728 (11%)	916 (12%)	764 (14%)	798 (11%)	804 (11%)	591 (6%)
超過 180 天仍未完成	540 (8%)	692 (9%)	516 (9%)	694 (10%)	445 (6%)	443 (5%)

@ 當中 307 宗個案仍在跟進中。

3.11 效率辦表示，須透過上呈機制處理的投訴個案中，最常涉及：

(i) 阻街
(ii) 樹木管理
(iii) 渠道管理
(iv) 道路維修
(v) 垃圾及清潔

以上五個範疇的投訴個案佔須透過上呈機制處理的個案的比率超過五成。1823 於 2018 年至 2023 年期間，透過上呈機制處理該五個範疇個案的數量見**表 6**。

表 6：1823 透過上呈機制處理的投訴個案涉及最常見的五個範疇（2018 年至 2023 年）

投訴所涉範疇	個案宗數					
	2018 年	**2019 年**	**2020 年**	**2021 年**	**2022 年**	**2023 年**
阻街	845	1,465	790	907	1,182	1,390
樹木管理	1,534	1,053	739	772	1,023	1,427
渠道管理	841	992	953	1,134	881	1,422
道路維修	427	446	300	361	438	841
垃圾及清潔	358	374	381	384	367	669
總數（佔經上呈機制處理的個案總數的百分比）	4,005 (60%)	4,330 (55%)	3,163 (56%)	3,558 (51%)	3,891 (50%)	5,749 (62%)

3.12 另外，1823 在面對涉及以下範疇的投訴時，經常會難以判斷主事部門或釐清權責誰屬：

(1) 沒有建造或接管記錄的公共休憩設施（例如損壞的椅子、涼亭）；

(2) 並非由政府部門裝設的公共設施（例如鄉村內的渠道保養）；及

(3) 並非由運輸署或路政署負責管理及保養的公共道路（例如路面維修及交通標誌保養）。

對於關於設施或道路維修或保養問題的個案如未能透過上呈機制獲部門跟進處理，1823 會建議相關部門（例如民政總署或其他工程部門）的投訴主任考慮進行「一次性」維修／保養。1823 亦會建議事涉部門進行協調或建議部門舉行跨部門會議或聯合實地視察，以解決問題。倘若相關部門最終決定不會就某個案提供解決方案，1823 會統籌向投訴人提供綜合回覆。

3.13 效率辦表示，涉及權責不清的個案比率低，一般佔 1823 每年收到的投訴約 1%。1823 在處理權責不清的個案時，遇到最大的問題是同一範疇的事項可能牽涉多個部門，而部分範疇下部門之間的分工十分仔細，令 1823 難以憑藉市民的投訴內容獲得關鍵資料以判斷處理該事項的主事部門誰屬。以樹木投訴為例，位於路旁 10 米範圍內的樹木的負責部門與該範圍外之樹木的負責部門並不相同；樹身直徑若小於 95 毫米則不會按既定的處理樹木投訴的機制處理；樹木所在位置的斜坡的管理誰屬在個別個案中難以界定等。此外，各部門的個案職員往往因在現場視察時有不同發現，或因各自對部門之間分工有不同理解，而導致他們對所屬部門是否為主事部門持不同意見。若有部門就個案延遲回覆，也會增加 1823 處理這類權責不清個案的難度[4]。

3.14 雖然如此，效率辦表示，大部分權責不清個案都可以透過上述上呈機制獲得解決。在 2022 年，須要上呈至部門的投訴主任（第三層）處理的 384 宗權責不清個案中，有 97 宗始終未能經部門投訴主任獲得解決。1823 嘗試協調事涉部門進行協商，結果當中 85 宗個案最終獲部門答允採取「一次性」跟進行動。餘下 12 宗個案分別涉及非政府道路的維修（7 宗）、非政府渠道的設計保養（3 宗）及位於非政府道路上安裝街燈的要求（2 宗），各相關部門商討後決定不作跟進，並透過 1823 回覆投訴人。至於 2023 年，有 58 宗個案經上呈至部門的投訴主任（第三層）處理後，部門決定不作跟進，31 宗涉及非政府道路的維修，27 宗與要求加建設施／設施保養欠妥有關。

4 本署曾就有關政府土地上樹木投訴的處理進行主動調查，並提出八項改善建議，其中五項關於涉及部門權責爭議／跨部門的樹木投訴個案。

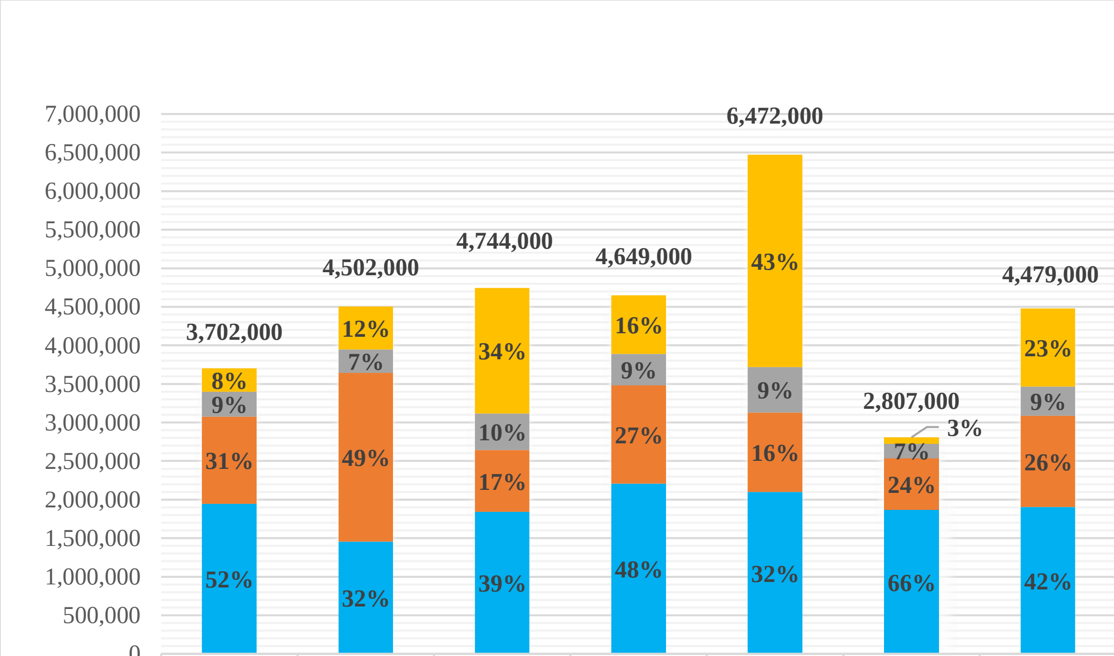
4

接聽來電的表現及額外支援政府熱線

4.1 市民近年透過網上常見問題服務、電話及文字訊息使用 1823 服務的次數持續攀升，至 2022 年已超過 1080 萬次。2023 年，1823 的服務使用次數為 738 萬次，當中近四成屬電話聯繫（上文**第 2.6 段，表 2**）。因此，接聽及處理來電的效率仍是 1823 服務重要的一環。

4.2 根據 1823 的資料，在 2018 年至 2023 年期間，每年 1823 能夠處理的來電數量（包括獲接聽及獲轉駁至留言信箱的來電）佔全年總來電量的 48%至 90%，六年的平均值約 68%，即每年平均約有 31%（約 140 萬）的來電未獲 1823 處理（**圖 2**）。效率辦表示，就客戶服務聯絡中心的日常運作而言，業界一般會將處理的留言歸納為獲處理的來電。從用家的角度而言，有市民曾向 1823 表示希望在線路繁忙時段可以盡快選擇留言，而非在等候。因此，1823 是以接聽的電話加處理的留言來計算處理來電數量。

圖 2：1823 處理來電的情況
（2018 年至 2023 年）
（調整至最近的千位數）



	2018年	2019年	2020年	2021年	2022年	2023年	六年平均
系統掛線	304,000	556,000	1,625,000	760,000	2,753,000	78,000	1,013,000
自行掛線	324,000	301,000	476,000	406,000	588,000	191,000	381,000
留言	1,131,000	2,189,000	799,000	1,277,000	1,034,000	674,000	1,184,000
獲接聽	1,944,000	1,456,000	1,843,000	2,206,000	2,097,000	1,864,000	1,902,000
總數	3,702,000	4,502,000	4,744,000	4,649,000	6,472,000	2,807,000	4,479,000

處理跟參與部門有關的來電的情況

4.3 1823 的其中一項服務指標是「至少 80%來電於 12 秒內獲接聽」(上文**第 2.8 段**)，這項指標也列於與部門簽訂的合作協議內。然而，從上文**第 2.9 段及表 3** 可見，2018 年至 2023 年期間，1823 在接聽跟參與部門有關的來電時往往未能達成該目標。

4.4 以 2018 年及 2019 年為例，2018 年，1823 只有在接聽關於其中兩個參與部門的來電時能達到上述目標；涉及其餘大部分參與部門的市民來電於 12 秒內獲接聽的比率在 70%以下。當中有三個參與部門的來電接聽比率更在 60%以下。及至 2020 年至 2022 年，1823 優先接聽抗疫熱線的來電，導致在接聽關於參與部門的來電的表現更見不濟，全部參與部門的來電於 12 秒內獲接聽之比率均在 70%以下，個別部門的來電接聽比率甚至只達 11%。

至 2023 年復常後 1823 表現已大幅改善，整體來電於 12 秒內獲接聽的比率達 74%，處理來電數量亦達九成。

4.5 效率辦表示，上述指標的達標情況受不同因素影響，例如來電及來函的數量、來電有否出現突然飆升的情況（例如在疫情高峰期間接獲大量查詢及於颱風期間接獲大量塌樹及水浸報告等）、查詢或投訴個案的複雜程度等，1823 會持續監察來電量。若遇上突發事件（例如 2017 年的超強颱風「天鴿」及 2018 年的「山竹」）或來電量超出部門的估計，導致 1823 未能接聽來電的數量在短期內大幅增加，部份未能被即時接聽的來電會被安排到留言，職員會在來電量許可的情況下，按留言的先後次序盡快回覆留有聯絡資料的市民。1823 會採取不同的對策，例如押後處理來函以優先接聽來電；以及透過邀請職員加班工作、調動休假日等方式增加人手。此外，1823 會開拓更多招聘渠道及設計不同性質的工作模式，以吸引更多人手加入 1823 團隊。鑑於 1823 人手的流動性高，1823 亦會努力從不同方面包括調整培訓課程及新員工的職責等方式著手，藉以加快新員工投入服務。在引用新科技方面，1823 會進一步引用新科技，包括全面擴展人工智能聊天機器人，以解答服務範圍內的常見查詢；試行利用生成式人工智能技術，協助同事草擬市民書面查詢的回覆；以及透過電話系統利用短訊向致電 1823 的查詢人直接發送所需的資料，以增加處理個案的能力及效率。

參與部門提供的資料不足以解答部分公眾查詢

4.6 根據效率辦提供的資料，曾經因為參與部門沒有適時通知甚或沒有通知 1823 其推行的新服務或新安排，並更新知識庫，以致 1823 無法即時解答部分電話查詢，以下列出數個事例。

<u>事例 1：未有通知新安排</u>

4.7 2020 年 4 月 3 日及 8 日，政府先後就跨境貨車司機在防疫方面的安排發出新聞稿，表示內地會在口岸現場集中為香港跨境貨車司機進行檢測，以及政府將會承擔相關檢測費用，並由運輸署盡快通知運輸業界有關檢測的具體安排。然而，運輸署沒有通知 1823 相關安排及更新知識庫。1823 得悉上述新聞公布後聯絡運輸署，促請該署提供相關資料以更新知識庫。2020 年 4 月 3 日至 9

日的一星期內，1823 收到近 6,400 個來自運輸署熱線的查詢電話，較之前一星期上升 23%。

事例 2：新安排實施後才作通知

4.8 2021 年 5 月 14 日下午 3 時至 5 時 30 分期間，1823 收到約 4,000 個來自學生資助處熱線的查詢電話。當日下午 3 時 40 分，學生資助處才通知 1823，該處於當日下午發出短訊給超過 45,000 名已獲發預填電子表格登入碼，但仍未遞交申請的持續申請人，提醒有意於 2021/22 學年申請學生資助的申請人盡快遞交申請。1823 隨即向學生資助處反映有關情況並不理想，建議該處日後若有類似安排，應預早通知 1823，並可考慮分批發出短訊，以便 1823 能預先更新知識庫及安排人手處理預期增加的來電。

事例 3：知識庫資料不足

4.9 有傳媒於 2021 年 9 月 17 日約晚上 9 時報道，勞工及福利局在其網上社交專頁公布竹篙灣檢疫中心的預約系統暫停接受預約。1823 沒有相關資料，遂在得悉該報道後聯絡勞工處。該處於當晚約 10 時 10 分向 1823 提供回應口徑，以解答市民的查詢。

事例 4：部門未有適時回應 1823

4.10 衞生署於 2022 年 1 月發出的強制檢測公告中，部分公告在要求市民檢測的部分日期旁標註了「*」號，表示如有關場所的確診個案涉及 Delta 變異病毒株，則市民無須在該些日期進行檢測。由於市民不清楚有部分檢測日期標註了「*」號的有關場所是否涉及 Delta 變異病毒株的確診個案，1823 接獲很多市民查詢是否需要在該些日期進行檢測。

4.11 1823 於 1 月 24 日至 26 日連續 3 日，以電話及電郵聯絡衞生署，建議該署盡快提供回應口徑。同月 28 日，衞生署向 1823 提供回應口徑，建議市民先進行檢測。

額外支援政府熱線

4.12 效率辦表示，1823 作為政府的主要聯絡中心，會基於社會責任及服務市民的大原則下，支持政府的重大措施的熱線服務。每當收到政府總部、個別政策局或部門的要求，1823 會在情況許可下盡力提供協助。相關部門是否參與部門並非首要考慮因素。

4.13 在決定 1823 會否支援個別項目時，效率辦會審視 1823 當時的承擔能力，並會考慮預計來電量、查詢性質、項目時間長短、場地、人手及電腦設施配套能否配合等因素。若情況不許可，1823 不會貿然承接新項目。事實上，1823 曾因上述考慮因素，於 2021 年婉拒接聽財經事務及庫務局（非參與部門）的消費券計劃熱線及差餉物業估價署（參與部門）的劏房租務管制新例熱線。

4.14 一般而言，1823 額外支援的政府熱線都屬短期性質和有特定期限，例如 2012 年的人人暢道通行熱線及 2013 年因嬰幼兒配方粉出口管制（俗稱限奶令）而設立的熱線。這些特別熱線服務一般為期數天至數月。

4.15 在 2016 年 1 月至 2022 年 9 月期間，1823 曾額外支援共十條政府熱線，當中包括在立法會及區議會選舉日提供的選舉熱線，接聽選舉事務處職員未能接聽而轉駁至 1823 的來電[5]；在職家庭津貼辦事處的關愛共享計劃熱線[6]；入境事務處的留學英國學生簽證問題熱線；香港海關的貿易單一窗口熱線。效率辦表示，當日額外支援這些熱線時，並不影響 1823 的整體服務表現。

2019 冠狀病毒病疫情對 1823 服務的影響

4.16 效率辦表示，在 2020 年至 2022 年期間本港面對 2019 冠狀病毒病的挑戰，1823 亦積極支援政府的抗疫工作，除接聽參與部門的熱線外，亦額外支援了**表 7** 載列七條與抗疫相關的熱線。這七條熱線中，部分因疫情持續導致 1823 的支援期較長。

---

5 包括 2016 年立法會新界東地方選區補選；2016 年立法會選舉；2016 年選舉委員會界別分組選舉；2018 年立法會補選；2019 年區議會選舉；2021 年立法會選舉。

6 關愛共享計劃熱線為在職家庭津貼辦事處（參與部門）的特別項目，不在與 1823 原有議定的支援範疇。

表 7：1823 額外支援與抗疫相關的熱線

	熱線名稱	主事部門	開始支援日期	結束支援日期
(1)	2019 冠狀病毒病熱線	衞生署	2020 年 1 月 25 日*	2022 年 9 月 4 日
(2)	銅芯抗疫口罩熱線	創新科技局# 及 創新科技署	2020 年 5 月 5 日	2020 年 11 月 30 日
(3)	現金發放計劃熱線（派發一萬元計劃）	財經事務及庫務局	2020 年 6 月 8 日	2020 年 12 月 31 日
(4)	普及社區檢測計劃熱線	創新科技局#	2020 年 8 月 25 日	2020 年 10 月 14 日
(5)	回港易及來港易計劃熱線	政制及內地事務局、衞生署 及 政府資訊科技總監辦公室	2020 年 11 月 11 日（回港易） 2021 年 9 月 15 日（來港易）	2023 年 1 月 20 日
(6)	2019 年冠狀病毒病疫苗接種計劃	公務員事務局、食物及衞生局@、衞生署 及 政府資訊科技總監辦公室	2021 年 2 月 23 日	2023 年 5 月 18 日
(7)	香港健康碼熱線	政府資訊科技總監辦公室	2021 年 12 月 2 日	2023 年 3 月 31 日

* 1823 於 2020 年 1 月 25 日至 2021 年 2 月 4 日及 2022 年 7 月 18 日至 9 月 4 日只接聽衞生署職員未能接聽而轉駁至 1823 的來電。2021 年 2 月 5 日至 2022 年 7 月 17 日則有關熱線的所有來電均直接由 1823 接聽。

現稱創新科技及工業局。

@ 現稱醫務衞生局。

4.17 1823 於 2020 年初答允支援衞生署 2019 冠狀病毒病熱線（「新冠熱線」）時，最初的設定是來電是由衞生署職員首先接聽，當該署職員未能接聽時才轉駁至 1823。除疫情高峰期外，1823 平日只須處理數百個新冠熱線的來電。及後，因應衞生署須應付各

種與疫情有關的工作人手不足，時任政務司司長於 2020 年 12 月要求部門抽調人手，全力協助該署抗疫。經磋商後，1823 於 2021 年 2 月 4 日開始替衞生署全面接聽新冠熱線。自此到第五波疫情於 2022 年初爆發前（即 2021 年 2 月至 2022 年 1 月），1823 每月接獲與抗疫相關的來電（包括致電新冠熱線的）為 4.6 萬個至 14.9 萬個不等，當中未獲接聽的來電（包括市民自行掛線及被系統掛線）比率每月平均為 5.8%；而非抗疫相關的來電的數目則介乎每月 21 萬個至 45 萬個不等，當中未獲即時接聽的來電比率在 13% 至 44%之間。同期 1823 記錄到的所有來電總數為每月 28 萬至 50.4 萬。效率辦表示，1823 當時仍能勉強應付相關工作。

4.18 至 2022 年初本港面對突如其來及極度嚴峻的第五波疫情。在 2022 年 2 月及 3 月的疫情高峰期期間，大量市民致電 1823 查詢與疫情相關的事情，令 1823 的總來電量按月分別上升至 99 萬個及 103 萬個，較正常時期每月 38 萬個來電量大幅增加超過兩倍。與此同時，1823 有不少前線員工因染疫須要隔離檢疫或進行強制檢測而未能上班，進一步影響 1823 接聽來電的能力。雖然疫情自 2022 年 4 月由高峰回落，但隨著政府推出／更新多項防疫及入境措施，以及確診人數自 2022 年 6 月初起由低位回升，1823 於 2022 年 4 月至 6 月期間每月的來電數量仍高達 58 萬個至 80 萬個。

4.19 第五波疫情出現後，本署曾於 2022 年 1 月至 5 月期間接獲不少投訴指 1823 沒有接聽市民的來電。就 1823 於第五波疫情期間的服務未能應對市民的需求，效率辦表示 1823 曾採取不同應變措施，包括：

- 持續進行招聘、從內部抽調包括主任級的員工及向其他政府部門借調職員以增加人手接聽市民來電，以及試行透過外判方式增加聯絡中心及人手。

- 於 2022 年 2 月 23 日至 4 月 10 日期間暫停處理文字訊息個案。

- 分析市民來電並積極與衞生署聯絡，以確保與抗疫相關的資訊清晰易明，從而減少不必要的投訴及查詢，例如 1823 在 2022 年 2 月建議衞生署改善 2019

冠狀病毒病專題網站內的連結及字詞，以便市民搜尋並閱覽到強制檢測公告。

- 於 2022 年 5 月建議將新冠熱線交還衞生署自行接聽，並建議其考慮將服務外判。經多番商討後，衞生署於 7 月 18 日開始逐步恢復接管新冠熱線，並於 9 月 5 日起完全由該署接聽所有來電。

- 於 2022 年 7 月推出全新設計的手機應用程式（上文**第 2.25 段**）及個案回覆平台（上文**第 2.14 段**）以進一步精簡工作程序。

4.20 1823 的非抗疫相關熱線服務自 7 月逐步改善，被系統掛線比率由 3 月分最高的 87%下降至 28%，於 8 月份再進一步下降至 6%。

4.21 效率辦指出，汲取第五波疫情的經驗，就處理文字訊息方面，1823 已向六個由 1823 代為處理電郵的部門（即食環署、運輸署、路政署、康樂及文化事務署、政府資訊科技總監辦公室及房屋署）建議，當 1823 因緊急或特殊情況而須暫停處理經文字渠道遞交的個案時，1823 會與該六個部門確認他們會否自行處理市民經文字渠道遞交的個案。如部門同意自行處理，便須暫停將電郵轉發至 1823 並刪除其網站內有關將電郵交由 1823 處理的訊息；如部門表示不會自行處理，部門除了暫停將電郵轉發至 1823 並刪除其網站內有關將電郵交由 1823 處理的訊息外，亦須在自動回覆市民的電郵內通知市民其他可直接聯絡該部門的途徑，以便市民在非常時期仍能繼續獲得有關該部門的資訊和服務。

4.22 至於處理來電方面，1823 因協助衞生署接聽抗疫熱線，而導致其服務於 2022 年第五波疫情期間受到史無前例的衝擊。效率辦表示，1823 的服務表現於疫情期間大受影響，但踏入 2023 年，即復常後首年，1823 的表現已大為改善。雖然第五波疫情對 1823 的衝擊實屬罕見，但 1823 會與所有參與部門商討後備方案。若 1823 因突發情況令服務受到嚴重影響，並且預期未能於短期內回復正常時，1823 會建議參與部門須自行接聽其熱線。然而，有關後備方案能否有效落實，仍需視乎部門當時能否在人手、設備及場地等方面配合。

5

1823 對投訴及查詢資料的分析和運用

向參與部門提供報告

5.1 1823 每月向各參與部門提供報告(「每月報告」),內容包括 1823 代相關部門處理來電及來函的數量、12 秒內獲接聽來電的比率、來電的平均處理時間及市民滿意度等。1823 並會在每月報告內將投訴按類別及/或地區分類,以便部門作進一步分析和跟進。1823 轉介投訴個案時,也會將所有投訴記錄副本以電子方式一併送交部門,讓部門可綜合經 1823 及部門本身收到的投訴進行全面分析。

5.2 本署留意到,在 1823 與參與部門簽訂的協議內,訂明下列四項 1823 的服務指標:

(1) 自行掛線比率不得高於全年來電量的 10%;

(2) 至少 80%的來電量於 12 秒內獲接聽;

(3) 至少 90%的留言於 3 小時內獲跟進;及

(4) 至少 90%的查詢於第一次通話時獲解答。

除指摽(3)外 ,所有參與部門均要求 1823 就其餘三項指摽在每月報告中交代 1823 的服務表現(**表 8**)。

表 8：1823 每月向參與部門提供服務指標統計數字的情況

參與部門	協議內的服務指標（上文第 5.2 段）			
	(1)	(2)	(3)	(4)
漁農自然護理署	✓	✓		✓
建築署	✓	✓		✓
屋宇署	✓	✓		✓
土木工程拓展署—斜坡安全	✓	✓		✓
公司註冊處	✓	✓	✓	✓
衞生署—控煙酒辦公室	✓	✓		✓
渠務署	✓	✓		✓
機電工程署*				✓
食物環境衞生署	✓	✓		✓
發展局—綠化、園境及樹木管理	✓	✓		
房屋署	✓	✓		✓
香港郵政	✓	✓	✓	✓
路政署	✓	✓		✓
地政總處—地稅及地價諮詢處熱線	✓	✓		✓
康樂及文化事務署	✓	✓		✓
勞工處	✓	✓		✓
土地註冊處	✓	✓		✓
海事處	✓	✓		✓
政府資訊科技總監辦公室—香港政府一站通	✓	✓	✓	✓
差餉物業估價署	✓	✓		✓
在職家庭及學生資助事務處—學生資助處	✓	✓		✓
在職家庭及學生資助事務處—在職家庭津貼辦事處	✓	✓		✓
社會福利署	✓	✓	✓	✓
運輸署	✓	✓		✓

* 機電工程署已直接使用 1823 作為一般查詢熱線。

5.3 此外，因應個別部門的要求，1823 會額外整合統計資料供部門進行更詳細的分析，例如：

(1) 給運輸署的每月報告會列出關於各公共運輸營運商的投訴數字，並按班次、路線等將投訴數字細分；

(2) 就「全城清潔 2015@家是香港」運動，應當時的食物及衞生局要求，提供各區環境衞生黑點的投訴資料；

(3) 在 2019 年社會事件期間，應食環署要求，提供有關連儂牆的投訴個案所涉地點的分佈。

5.4 效率辦表示，分析服務數據以及相關投訴資料，可以幫助部門了解市民對有關服務的意見，從而調整及改善服務。效率辦作為政府的內部管理顧問，不同組別會就個別項目，例如「精簡政府服務」計劃，分析 1823 的相關數據，向部門提出改善建議。然而，該辦認為，1823 是政府部門接收投訴的其中一個渠道，並不掌握部門的所有查詢及投訴資料。主事部門熟悉本身的工作範疇及運作，由主事部門整合本身的營運數據，再結合從 1823（上文**第 5.1 及 5.3 段**）及其他渠道收集到的投訴資料，進行綜合分析，會更有效幫助部門發掘提升效率和服務質素的機遇。

5.5 展望將來，為方便部門進行數據分析，1823 會與參與部門商討是否須要調整數據格式和結構。1823 亦會嘗試分析個別主題的投訴資料，以期提供資訊，協助部門發掘提升效率和服務質素的機遇。

向部門反映及建議改善資訊發放

5.6 效率辦表示，1823 除了會監察來電量，也會監察市民查詢的內容，並會主動向部門反映及建議改善資訊發放。例如就 1823 額外支援與抗疫相關的七條熱線，1823 除了向衞生署反映來電數目遠高於獲接聽數目的問題及要求衞生署增加人手外，亦就市民來電作出分析，並積極就該署改善電話系統以至資訊發放問題提

出建議（上文**第 4.19 段**），希望從源頭着手，確保資訊清晰易明及市民可以適時獲得所需服務，減少不必要的投訴及查詢。

上傳數據到「資料一線通」

5.7 現時，1823 除了在其網站公布截至上一個月份的服務目標數據外，亦會將其處理個案的數據上傳到由政府資訊科技總監辦公室開發及支援的「資料一線通」網站（網址：data.gov.hk），供公眾查閱。上載至「資料一線通」的數據包括：每月的來電數目、自行掛線數目、12 秒內獲接聽的來電比率、平均來電處理時間、市民透過不同方式提交的來函數目、1823「常見問題」網頁的流量、1823 經不同途徑處理的查詢／投訴／建議／讚賞數目、首次來電即獲解答查詢比率、涉及多個部門個案比率，以及三小時內轉介個案比率。

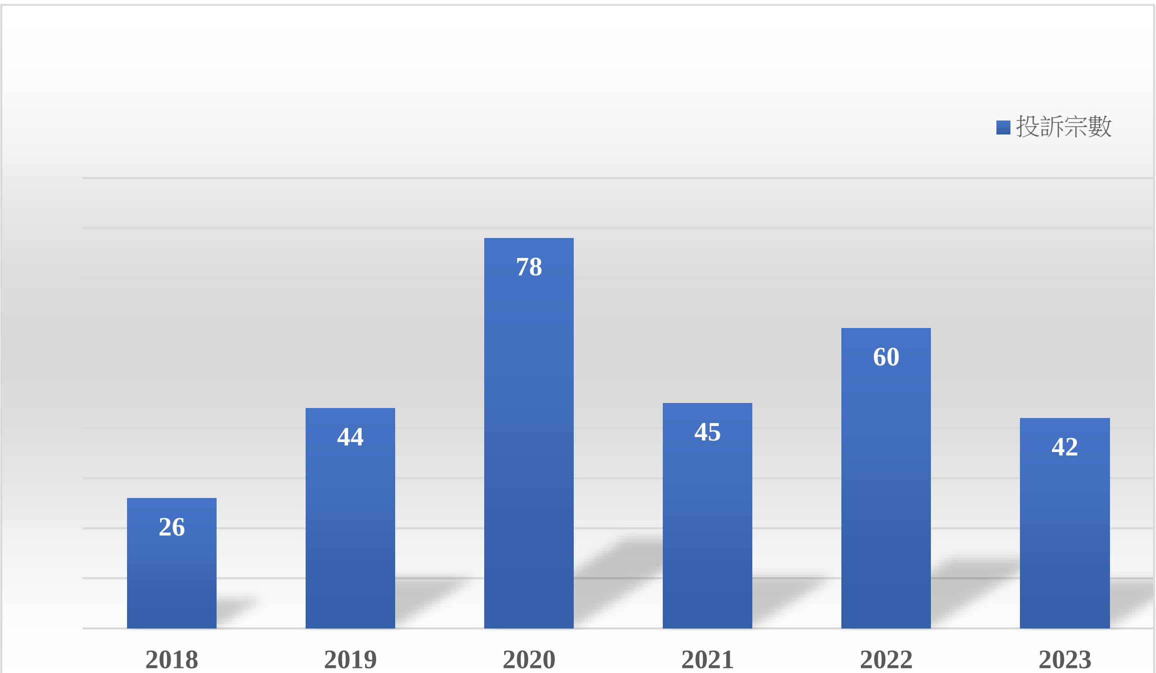
6

個案選錄及其他地區政府的綜合熱線服務

個案選錄

6.1 本署不時接獲市民對 1823 的投訴。2018 年至 2023 年期間，本署接獲投訴 1823 的個案數字見**圖 3**。本署是次調查除審研了有關投訴個案，亦審閱了 1823 處理市民投訴的檔案記錄，以了解 1823 的日常運作，以及其轉介個案的情況，特別是跨部門及出現權責不清的個案。

圖 3：2018 年至 2023 年本署接獲投訴 1823 的個案數字



個案一

6.2 2021 年 3 月中旬，有市民向 1823 投訴某建築地盤佔用了毗連的行人路，造成阻礙。由於投訴人所述的地盤位置與較早前 1823 接獲的一宗涉及房屋署地盤的個案相同，故 1823 將個案轉介房屋署，唯房屋署回覆事情與其轄下建築地盤無關。1823 檢視地理空間資訊平台的資料後，將個案轉介水務署跟進。水務署回覆已將事涉地點的管轄權交回地政總署。1823 遂將個案轉介地政總署，地政總署則指事涉地點屬路政署管轄範圍。

6.3 2021 年 4 月下旬，1823 啟動上呈機制，要求三個部門的主事職員重新審視個案。水務署重申事涉地點的管轄權已交回地政總署，地政總署則指事涉地點現供水務署存放地盤物料。房屋署則沒有回覆。

6.4 5 月上旬，1823 將個案上呈至各部門的聯絡主任檢視。房屋署及水務署重申個案不屬其職權範圍，地政總署再指事涉地點由路政署管理。1823 將個案轉介路政署，惟該署表示事涉地點的建築地盤屬房屋署。

6.5 5 月中旬，1823 要求各部門的投訴主任覆檢個案。最終，經路政署與房屋署澄清後，房屋署確定事涉建築地盤屬該署的公營房屋發展計劃，其承辦商於 3 月進行圍街板工程，其間在行人路擺放圍欄圍封施工範圍，圍欄在工程於 5 月上旬完成後已移除。

6.6 按現行機制，1823 會根據市民提供的資料、參與部門提供的知識庫的內容、部門網站的資訊、以及職員對投訴事宜的理解，將投訴轉介至合適部門，但 1823 無權指令部門接收個案。事件中，1823 最初已正確地將個案轉介負責部門房屋署，惟該署拒收個案，1823 因而須再識別負責部門進行轉介，經歷多次轉介及透過其他部門釐清問題或責任後，個案最終交回房屋署處理，惟事情已磨蹭多時。

個案二

6.7 2020 年 5 月 5 日，投訴人向 1823 投訴某街道附近的行人路及巴士站有大量建築廢料堆積。1823 同時將個案轉介食環署、地政總署及路政署跟進。

6.8 本署的調查發現，就事涉地點擺放的物品屬建築物料還是拆建物料，三個部門持不同意見：食環署及路政署認為有關物品屬建築物料，應由地政總署引用《土地（雜項條文）條例》張貼法定通知，在通知限期屆滿後清理無人認領的物品；地政總署則認為有關物品屬拆建物料（即建築和拆卸工程所產生的任何物質），應按既定機制由路政署負責清理而無須先由地政總署張貼法定通知。

6.9 2020 年 7 月上旬，1823 致電路政署及地政總署，查詢可否由地政總署張貼法定通知要求佔用人停止佔用行為，並由路政署在通告限期屆滿後清理無人認領的建築物料。地政總署回覆 1823，表示願意張貼法定通知，以協助路政署進行清理工作。路政署則向 1823 表示，其視察發現事涉地點有非法販賣活動，個案應轉介食環署，該署不會進行清理工作。1823 遂再將個案轉介食環署。

6.10 7 月 13 日，1823 將個案上呈至各部門的聯絡主任，要求審視個案。路政署向 1823 重申處理事涉地點的建築物料並非其職權範圍。食環署回覆其巡查未有發現無牌小販，並認為個案涉及非法佔用政府土地，應由專責部門處理。8 月 19 日，1823 將個案上呈至上述各部門的投訴主任，並建議民政總署統籌與各部門安排聯合行動以解決問題。

6.11 路政署於 8 月下旬回覆 1823，如地政總署採取執法行動，會協助清理有關建築物料。地政總署從 1823 得悉路政署會參與聯合行動後聯絡食環署。三個部門經商討後於 9 月 3 日進行跨部門聯合行動。最終，問題在投訴人投訴後近四個月才得到解決。

6.12 這宗個案反映，即使 1823 致力斡旋以釐清部門之間的權責，但如果部門只著眼於指出個案涉及其他部門的職權範圍，而並非從解決問題的角度出發，投訴往往不能獲適時及有效跟進。

6.13 處理跨部門投訴的最有效及快捷方法，是部門主動直接就問題進行磋商，以盡早處理分歧並就權責分工達成共識。在這宗個案中，1823 的上呈機制未能有效促使部門進行直接和實質的溝通。

個案三

6.14 2021 年 8 月，投訴人向 1823 投訴某露天公共運輸交匯處（「事涉交匯處」）有違例停泊單車（「違泊問題」）。1823 將個案轉介民政總署，該署經 1823 將個案轉介運輸署及地政總署，要求兩署確認事涉交匯處的管轄權。

6.15 地政總署指事涉交匯處屬運輸交匯處，應由運輸署負責管理，運輸署則指事涉地點位於未批租政府土地，故不屬其管轄範圍。由於事涉交匯處的管理責任未獲釐清，清理違泊單車的行動一直未有進行。

6.16 同年 12 月 1 日，投訴人再向 1823 投訴「違泊問題」。1823 於同月先後將個案上呈至各部門的聯絡主任及投訴主任，要求重新檢視個案，並建議民政總署統籌與各部門安排聯合行動以解決問題，惟運輸署及地政總署均堅持其原先的意見（上文**第 6.15 段**）。

6.17 本署調查發現，投訴人向 1823 投訴前，部門間就事涉交匯處的違泊單車問題的權責分歧早於 2020 年 9 月已出現。惟相關部門並沒有主動進行磋商，以釐清有關權責及嘗試就處理違泊單車的分工達成共識。清理有關的違泊單車責任誰屬的問題，一直懸而未決。

6.18 在本署展開調查後，地政總署聯同相關部門，於 2022 年 1 月下旬進行「一次性」聯合行動，暫時處理了「違泊問題」，但各部門對於處理該問題的責任誰屬依然未有共識。最後，地政總署及運輸署應本署建議，連同其他相關部門舉行跨部門高層會議商討有關事宜，其後在當時的地方行政督導委員會[7]作進一步跟進，各部門就處理位於未批租政府土地的露天公共運輸交匯處的違泊單車問題，達成了分工安排的共識。

---

[7] 政府於 2007 年成立地方行政督導委員會，由民政及青年事務局（前身為民政事務局）常任秘書長擔任主席，成員包括在地區管理方面有重要職責的部門首長。督導委員會提供一個平台讓各部門首長級人員共同協商解決涉及跨部門的地區問題。

2023 年 5 月，行政長官公布完善地區治理方案，其中，成立由政務司副司長主持的「地區治理專組」，取代地方行政督導委員會。「地區治理專組」指揮及統籌各政策局和部門的地區工作，協調及理順不同部門解決一些需要跨部門或跨區處理的地區問題。

6.19 這宗個案顯示，就涉及權責爭議的個案，在部門各持己見的情況下，單靠 1823 現時將個案上呈至部門不同職級人員檢視的做法，未必足以化解部門間的爭議，亦未能促進跨部門協作，以徹底解決有關問題。相反，如問題能在更高的層面討論，權責及分工可得到全面檢視並徹底釐清，日後 1823 再接到類似投訴時就能迅速處理，市民可從中得益。

個案四

6.20 2022 年 9 月，投訴人直接向食環署舉報某處所無牌製造蛋糕。食環署調查後並無發現有人無牌經營食物業。同年 11 月，投訴人再向食環署舉報事涉處所於社交媒體發放的貼圖內容涉嫌觸犯法例，但有關法例並非由食環署負責執行。食環署取得投訴人同意，轉介其舉報予香港警務處。但該署的轉介方法卻是把個案轉交 1823，要求代為向警方轉介投訴人的舉報個案。1823 應食環署的要求進行轉介，並聯絡投訴人以了解其舉報的詳情。

6.21 1823 的成立旨為市民提供單一聯絡點，讓市民在查詢和投訴時無須理會政府的組織架構及分工。本署相信政府內部不同部門可直接將個案及相關資料轉介予負責部門跟進。如部門直接從市民收到不屬其職權範圍的投訴並在市民明確要求轉介到指定部門時，只是將個案交予 1823，除了延誤解決問題的進度，也影響到 1823 未能有效運用資源，做好本身的職責。

個案五

6.22 投訴人向 1823 提出一宗有關地政總署的查詢，惟獲覆其查詢不屬 1823 的服務範圍。投訴人不滿 1823 的回覆，指其說法與其網頁所述有異。

6.23 1823 為 23 個政府部門處理查詢，但個別部門只委託 1823 處理部份查詢。就地政總署而言，1823 只為該署地稅及地價諮詢處處理有關地稅及地價的查詢，但其網頁未有就此加以說明。經檢視後，1823 已更新網頁，清楚說明其處理地政總署的查詢之範圍。

6.24 這宗個案顯示，效率辦應清晰地向市民解說 1823 的服務範圍。

個案六

6.25 1823 因需集中支援衞生署熱線及處理與疫情有關的來電，自 2022 年 2 月下旬起暫停處理市民給運輸署等部門的電郵。投訴人於 4 月發電郵給運輸署，但該署系統繼續將投訴人的電郵轉發至 1823，投訴人因而收到 1823 系統發出的自動回覆電郵，表示暫停處理經電郵提交的查詢及投訴。投訴人不滿 1823 未能與運輸署就處理市民的電郵作妥善安排。

6.26 本署調查發現，1823 實施暫停處理電郵的安排前，已建議運輸署自行處理市民發給該署的電郵，但該署表示未能自行處理。本署認為，基於第五波疫情所帶來的查詢急升以及人手壓力限制（大量 1823 前線職員因染疫、成為密切接觸者而須接受檢疫），1823 暫停處理電郵，屬無可奈何。

6.27 1823 與運輸署已透過網頁、新聞公告等告知停收電郵安排及向運輸署查詢的途徑，但本署認為，1823 與運輸署應相應修訂其系統發送的自動回覆之內容，說明運輸署的其他查詢途徑，而不是單單表示 1823 暫停處理市民的電郵。本署得悉，1823 已與運輸署商討並達成共識，若 1823 日後再次需要暫停處理電郵，運輸署不論會否自行處理市民的電郵，均會停止將市民的電郵轉發至 1823，並會從其網站移除該署電郵由 1823 處理的訊息。如運輸署決定自行處理市民的電郵，該署會直接回覆市民；否則該署會更改自動回覆電郵，通知市民該署暫停處理市民的電郵（及經其他渠道的來函），以及提供該署的其他查詢途徑。

其他地區的政府熱線服務

6.28 其他地區政府亦有設立類似 1823 的 24 小時一站式非緊急熱線及／或線上平台，處理市民對政府服務的查詢、投訴及要求等。本署在是次主動調查參考了以下地區的服務。

廣州市

6.29 廣州市政府設有「廣州 12345 政務服務便民熱線」[8]（「12345 熱線」），是 24 小時運作的公共服務平台。市政府各部門、區政府及具有管理公共事務職能的單位會跟進該熱線轉介的事項。市民可以就廣州市行政區域內的行政管理或公共服務，經 12345 熱線作查詢、求助、投訴、舉報和提出意見，並可透過該熱線的網上平台，以其個案編號及聯絡電話號碼查詢個案進度，以及在收到完成辦理的回覆後進行滿意度評價。另一方面，12345 熱線的網站有提供熱線受理事項的案例及數據，以及不同公共服務類別的知識庫，供公眾查閱。中心亦會透過分析相關數據及研判案例，輔助政府精準施政。

6.30 在處理權責不清個案方面，根據《廣東省 12345 政務服務便民熱線管理辦法》（「熱線管理辦法」），12345 熱線實行首接負責制：12345 熱線根據受理事項類型填製工作單及轉派至承辦單位，承辦單位收到工作單後，牽頭協調相關單位辦理，相關單位應當積極配合。承辦單位若認為辦理事項不屬其職責範圍，應於收到工作單當日起計兩個工作天內申請退回，並說明退回理由和依據。12345 熱線管理機構審核同意後會另行轉派工作單；不同意的會退回，由原有承辦單位繼續辦理，辦理時限由首次接到工作單當日計算。承辦單位若認為有關事項不屬「熱線管理辦法」的受理範圍，應根據「熱線管理辦法」向市民解釋其個案不予受理的依據。對於涉及多個承辦單位，管轄權限或適用法律存在爭議的事項，由 12345 熱線管理機構召集相關部門協調確定承辦單位，承辦單位應當遵照辦理，不得退回工作單。

臺北市

6.31 臺北市政府設立了 1999 臺北市民當家熱線服務（「1999 熱線」）[9]由市政府轄下的研究發展考核委員會（「研考會」）負責監督。1999 熱線提供多國語言及手語視象服務。在處理查詢方面，1999 熱線除解答一般查詢外，亦會提供轉接服務（即民眾查詢內

---

8 資料網站：廣州市人民政府網頁—廣州 12345 政務服務便民熱線使用說明。

9 網址：https://1999.gov.taipei

容若涉及行政專業判斷或酌情，熱線人員會將來電轉接至相關單位或承辦人員)。

6.32 此外，根據 1999 熱線中心的統計，1999 熱線處理市民來電的平均服務時間為 3 分鐘，為避免通話時間過長而佔用其他市民即時使用 1999 熱線服務的機會，臺北市政府將 1999 熱線的通話時間的上限設定為 10 分鐘。在服務時間將屆滿時，熱線人員會提醒市民尚若有其他服務需求，請對方提供聯絡電話，以便熱線人員稍後再回電他們。至於轉介予相關單位處理的個案，相關單位處理後會將結果上載有關系統，系統再以簡訊或電郵方式通知市民，市民亦可上網或致電查詢個案情況。

6.33 臺北市政府為使政府各機關能迅速、確實及有效提供服務，特別訂定「1999 臺北市民當家熱線服務實施計畫」，訂明各機關向 1999 熱線更新資訊的時限、跟進 1999 熱線派工項目及處理時限表，以及如何配合 1999 熱線的工作，例如：各機關需指派專責人員受理 1999 熱線轉接的電話、協助資料更新及擔任行政聯繫。就涉及權責爭議的個案，研考會在判斷權責誰屬後進行分派；若有關機關認為個案不屬其管轄範疇，應依「臺北市政府各機關加強橫向聯繫及管轄權爭議處理要點」的相關規定移請有管轄權之機關辦理。該計劃亦訂明，研考會會定期上呈彙整重大缺失(包括未及時更新資訊、逾期辦理個案、推諉拒收個案等)及熱線服務辦理情形報告以作檢討，各機關處理熱線事務優良者可獲內部獎勵，反之則按情節輕重予以懲處。

新加坡

6.34 新加坡政府設有「一聯通」(OneService)流動應用程式[10]，市民可在該應用程式登記帳戶後，提交有關社區服務的訴求。訴求會傳送給負責單位跟進。市民會經該應用程式收到跟進結果。該應用程式由隸屬於通訊及新聞部的社區事務署管理。該署的設立旨在改善及協調政府整體的社區事務。該署透過與公共機構和市鎮理事會合作改進社區服務，並會持續審查和微調相關工作流程，以更有效地管理和處理公眾對社區問題的反饋及快速地解決問題。該署亦會牽頭與公共機構和市鎮理事會協調，制定系統性的解決方案，以處理跨越不同公共機構和市鎮理事會的複雜問題。

---

10 資料網站：OneService App

南韓

6.35 在南韓，除了政府綜合電話（110）中心外，政府亦設立「國民申聞鼓」電子平台[11]，讓公眾向政府提交呈請書、提出申訴及作出建議，而無需知道或探究應前往哪個部門。有超過 900 個政府機關參與了該平台。公眾的個案會透過該平台轉達至適當的部門作一站式跟進，平台會通知公眾有關跟進結果。公眾亦可在該平台查詢個案進度。另外，該平台的系統會監測民眾的意見並識別出頻繁提出或快速增加的請求，然後將這些資訊轉移到相關機構以進行預防投訴的工作。該平台亦會就訴求進行分析，並向公眾發放有關數據。公眾可按不同準則，例如地區、地點、負責單位、時期、訴求人性別和年齡等，搜尋個案統計資料。

紐約市

6.36 紐約市政府設立的 311 客戶服務中心[12](「311 中心」)，是由電話及配置網站和流動應用程式組成的 24 小時公共服務平台，311 中心提供多國語言服務，解答市民超過 2,000 種有關紐約市的服務和計劃的查詢，以及接收市民對該市超過 500 種服務的訴求。市民如在線上向 311 中心提交訴求，在提交訴求前，會先獲得相關資料，包括負責部門，部門處理程序和時限，以及其他可行的求助途徑。以揀選舉報鄰舍嘈音為例，網頁會顯示，警方一般會在八小時內回應；警方到場時若仍有嘈音，他們可採取行動；若投訴人於八小時內重複投訴，警方只會回應一次；市民亦可考慮聯絡業主或租戶協會。市民提出的訴求會實時發送給負責的單位／部門處理，市民會獲提供訴求編號以供在網上查詢處理進度。

6.37 另一方面，311 中心會在隱藏市民個人資料的情況下，在其網站實時公布所收到但仍在處理中的訴求的資料（包括提出訴求的日期及時間、訴求編號、進度、類別、詳情、地點、更新日期及時間，以及距離下次更新進度的日子），以及過往五天內結案的訴求資料。公眾可按地點、日期或訴求類別搜尋及瀏覽該些訴求的資料。311 中心亦會整理及分析相關數據，在網站公布每月及每

---

11 網站： www.epeople.go.kr

12 網址： https://portal.311.nyc.gov

年的查詢及訴求報告，包括首十位的查詢及訴求類別的分析報告。市民可在 311 網站透過下列方法查閱相關資料：

- 以年份和月份查閱不同查詢類別的數據；
- 以年份、月份、負責單位、訴求類別、及地點等查閱相關的訴求數據；以及
- 以年份、月份、負責單位及訴求類別在地圖上查閱不同區域的訴求數據，例如涉及某個負責單位就某個訴求類別在不同區域的訴求數據。

7

本署的評論及建議

整體評論

7.1 隨著越來越多市民使用 1823 的服務，1823 可算是站在政府的最前線，是政府與市民接觸的其中一個主要平台。經 1823 處理的投訴和查詢能否得到適切跟進，直接影響市民對政府的印象和信心。另外，政府透過 1823 接收市民對政府服務的意見，可了解市民的關注，掌握社會脈搏。因此，有效發揮 1823 的功能，可促進政府良好管治及提升公共行政效率和質素。

7.2 現時 1823 處理 23 個政府部門的查詢，已涵蓋大部分與民生息息相關的政府服務。在 2018 年至 2023 年期間，1823 每年平均處理約 195 萬宗查詢，就以電話提出的查詢，1823 能於首次通話時解答當中的 99%（上文**第 2.9 及 3.4 段**），本署認為，其處理市民查詢的效率優良，能達到其提供一站式查詢服務的目標。1823 並不時為主要政府項目及措施而設的短期熱線提供支援；在疫情期間，1823 亦支援政府的抗疫工作，接聽多條與抗疫相關的熱線（上文**第 4.12 至 4.16 段**）。此外，1823 有主動採取措施改善服務（上文**第 2.25 段**），並積極向部門提供意見以更有效處理查詢（上文**第 4.6 至 4.11 段**），其積極態度值得肯定。

7.3 在處理投訴方面，本署須指出，實際處理投訴個案內容的責任在相關部門，包括適時提供切實的回應。1823 的角色是將市民提出的投訴轉介相關政策局或部門處理，免除市民要識別部門分工的麻煩，1823 並會跟進部門處理個案的進度，直至部門具體回覆市民為止。

7.4 至於跨部門的投訴，若沒有部門承擔責任處理投訴，1823 便會按拒收部門的建議／要求將個案重新轉介予另一部門，或自行尋找負責部門再進行轉介。這過程會重複直至有部門願意接收投訴，或透過協調有關部門進行「一次性」行動以解決有關問題（上文**第 3.9 段**）。

7.5 本署曾於 2008 年進行主動調查，審研 1823 的日常運作。本署在 2008 年的調查指出，就涉及跨部門的投訴，1823 基於其本身職權的限制，不時出現未能有效識別主事部門及促使相關部門解決權責不清糾紛的情況。本署是次主動調查發現，1823 在處理涉及多個部門及權責不清的個案時，偶有力有不逮的情況；而 1823 在來電處理、與參與部門的合作安排、日常運作及數據運用等也尚見可改善空間。綜合調查所得，本署有以下觀察及評論。

（一）未能有效處理跨部門投訴及部門間權責不清的個案

7.6 於 2018 年至 2023 年期間，1823 每年平均接獲約 55 萬宗投訴（上文**第 3.4 段**，**圖 1**），而因相關部門拒收而須透過上呈機制處理的約有 7,400 宗，佔所有投訴約 1.4%，比率不高（上文**第 3.10 段**）。然而，這些個案相對其他個案耗用 1823 不少資源，處理不善的話亦影響市民對政府的信心和印象，而且這些個案往往涉及所謂「老、大、難」的社會問題，因此，有效處理跨部門及部門間權責不清的個案，不但可提升 1823 的整體效率，亦有助政府解決社會問題。以下我們將就 1823 對跨部門投訴及部門間權責不清個案的處理作出評論。

(I) 未能規限部門適時跟進個案

7.7 根據 1823 現行的投訴處理機制，當有兩個部門拒收個案時，1823 會啟動三層的上呈機制要求拒收部門不同級別的人員重新審視個案（上文**第 3.8 段**）。

7.8 根據上文**第 3.10 段**，**表 4**，在 2018 年至 2023 年期間，在每年約 7,400 宗個案涉及部門間權責不清的情況而需經上呈機制處理的個案中，約 4,100 宗（約 56%）個案超出各政府部門一般回覆時限的 30 天以上才完成跟進，約 560 宗（約 7.5%）的個案更超過 6 個月仍未完成跟進（**第 3.10 段**，**表 5**）。本署審研 1823 的統計數據後發現，每年平均有 5,913 宗個案經部門主事職員審視後（即第一層）獲得處理，而在 30 天內完成及一至三個月內完成的個案分別為 3,176 宗及 2,814 宗，即透過第一層上呈機制已獲處理的個案中，有近五成的個案需超過 30 天才完成，情況殊不理想。本署審研個案記錄時發現，這些耗時以月計才能完成跟進的個案，往往涉及部門未有適時回覆 1823 及部門間反覆就分工或權責的問題上有爭議。

7.9 事實上 1823 在作出轉介後，須等待部門回覆才會作進一步跟進。本署留意到，如部門逾時回覆，1823 會發出催辦通知，但因 1823 無權指示部門採取任何行動或在指定時限內作覆，故 1823 在跟進個案的進度上難免處於被動位置。

7.10 本署審研個案時亦發現，有部門回覆 1823 拒絕接收個案時，僅表示個案不屬其職權範圍，並沒有解釋原因；亦有部門要求 1823 將個案轉介另一部門時，並沒有提供理據。1823 因而需時翻查資料以識別負責部門再進行轉介，被要求接手跟進個案的部門亦須花時間了解個案，處理個案的整體進度也因而受到影響。

7.11 本署認為，為確保個案可獲適時轉介，如部門認為個案不屬其職權範圍或應由其他部門處理，須在指定時限內回覆 1823 並解釋原因。若部門未有跟從，1823 須要向部門作出跟進。若部門在限期過後仍未回覆，1823 可直接啟動上呈機制或按該機制，要求部門再次檢視個案。

(II) 上呈機制未能確保部門直接溝通及進行跨部門協作

7.12 本署認為，處理涉及跨部門投訴最有效及快捷的方法，是部門主動直接就問題進行磋商，以盡早處理分歧並就權責分工達成共識。在這方面，政府曾發出「總務通告第 24/2016 號—處理投訴的機制」闡明處理涉及跨部門的投訴的原則和需注意的事項，當中包括：

- 決策局／部門(「局／部門」) 應訂定清晰明確的程序，協調橫跨內部或外界不同範疇的投訴的調查工作。
- 投訴涉及的局／部門應互相聯繫，並確定主責的一方，由主責的一方協調作出回應。
- 凡事應以市民為先，局／部門之間有關分工的爭議則屬其次。
- 如未能協議由哪一個局／部門協調作出回應，接收投訴的一方應把有關個案告知高層管理人員(例如投訴聯絡主任)。

- 如有需要，有關的局／部門應迅速介入，解決難以處理的跨部門投訴。

- 當投訴經跨部門協調而獲得妥善處理後，局／部門應檢討灰色地帶及議定工作劃分的安排。

- 接手處理的一方或負責就投訴進行協調的局／部門（如非最先接獲投訴的一方）有責任確保投訴按時限處理。參與處理投訴的各方應在合理的時限內，向負責協調的局／部門提供資料／意見，以便後者可適時回覆投訴人。

7.13 由此可見，政府本身亦倡議局／部門在遇上涉及部門間權責和分工有爭議的投訴個案時，時刻以民為先，以盡快妥善處理投訴事項為前提；而事後亦須進行檢討，避免日後再需耗時爭議權責誰屬或分工的事宜。

7.14 然而，本署留意到，在 1823 透過上呈機制釐清個案的主事部門之過程中，部門有時候只是向 1823 重覆該投訴不屬其職權範圍的立場，透過 1823 回應其他部門的意見的情況亦時有出現。雖然 1823 時有提醒部門間可以作出聯合實地視察或透過會議解決爭議，但部門間甚少甚至沒有主動就個案直接溝通或磋商。在本報告**第 6 章的個案二**便是例子。在該個案中，地政總署、路政署及食環署在 1823 協調下有跟進有關的建築物料堆積問題，但部門間的回應均是經 1823 轉述。本署認為，若地政總署與路政署及其他相關部門及早展開跨部門會議商討，以共同訂定工作方案，有關問題應可更早獲得處理。

7.15 本報告**第 6 章的個案三**亦反映類似情況，本署發現，投訴人在 2021 年 8 月向 1823 投訴前，部門間就事涉交匯處的違泊單車問題的權責分歧早於 2020 年 9 月已出現，惟相關部門並沒有主動進行磋商，以釐清有關權責及嘗試就職責分工達成共識。清理事涉交匯處的違泊單車責任誰屬的問題，並沒有得到處理（上文**第 6.17 段**）。在 1823 透過上呈機制處理投訴人的投訴的過程中，地政總署及運輸署仍各自重申其之前認為事涉地點不屬職權範圍的立場，未有嘗試尋求可行方法或途徑以徹底解決分歧。即使 1823 主動向民政總署提議可與各部門安排聯合行動以解決問題，事情一直處於膠著狀況。在本署介入後，地政總署始聯同相關部門於

2022 年 1 月下旬，在事涉地點進行「一次性」聯合行動（上文**第 6.18 段**）。

7.16 本署認為，單靠 1823 的協調及斡旋未能有效促進部門間直接溝通，釐清分歧和及早展開跨部門協作，以處理市民的投訴，這實與政府就跨部門處理投訴的原則背道而馳（上文**第 7.12 段**）。

(III) 須加強就跨部門或有權責爭議投訴的協調能力

7.17 按現行機制，1823 主要是根據參與部門提供的知識庫內容、部門網站的資料、1823 職員對投訴事項的理解及處理相關投訴的經驗，將投訴轉介至負責的部門。然而，1823 不可能掌握所有部門的具體工作和職權範圍，也無權指令部門接收個案或就任何個案採取跟進行動。因此，當部門間就某個案的權責出現爭議時，1823 往往只能在部門間逐一查問，以及按部門指示或建議將個案轉介給其他部門；如部門未有指示或建議，1823 就需要自行尋索。這重複的過程不但費時失事，影響到 1823 的效率，更不理想的是，其間市民獲告知不同部門接連拒絕受理其投訴，而所投訴的事情則一直未獲處理，難免令市民更為不滿。本報告**第 6 章的個案一至三**正正反映此問題。

7.18 就涉及多個政府部門及出現權責不清的個案，1823 的工作實際上並非純粹轉介投訴及監察部門回覆市民的進度，而是須充當斡旋和協調的角色，甚至要釐清相關部門在個別個案中的權責並識別出主事部門。本署發現，在協調部門工作或在釐清權責問題的過程中，1823 往往是「有責無權」。1823 按現行機制將個案上呈至相關部門不同職級的人員審視。如有需要，1823 會嘗試協調事涉部門進行協商及建議部門進行「一次性」的跟進（例如「一次性」維修），以解決問題。若相關部門最終仍拒絕接收及處理個案，1823 會統籌向投訴人提供綜合回覆（上文**第 3.8 及 3.9 段**）。

7.19 根據 1823 的資料，在 2018 年至 2023 年期間，透過上呈機制處理的個案主要涉及範疇（包括阻街、樹木管理、渠道管理、道路維修及垃圾及清潔）均屬直接影響民生的地區問題，所佔比率超過 50%（上文**第 3.11 段，表 6**）。但這些與民生息息相關的個案理應迅速處理，卻不時因部門之間權責不清無法及早獲得解

決（上文**第 3.10 段**），也會令市民產生政府部門互相推卸責任之觀感。

7.20 地區問題被視為「老、大、難」，是因為這些問題在不同地區都經常出現，而處理問題的責任分散於多個部門，往往會出現權責不清的情況。本署過去就涉及這類問題（例如阻街）的個案的調查發現，各部門因會認為問題應由多個部門集體負責，結果容易變成無一願意積極承擔責任及認真尋求徹底解決問題的對策，甚或抱著拖延態度，等待 1823 協調進行「一次性」的跨部門聯合行動。本署認為，就個別個案而言，該些行動或許暫時解決了所涉問題，惟各部門就權責方面的根本性分歧或誤解，仍未獲徹底解決或疏理。在這情況下，當老問題再次出現，1823 又周而復始地尋找主事部門、進行轉介及協調。

7.21 本署並非全盤否定 1823 的上呈機制就處理涉及跨部門或權責不清的個案所發揮的作用。本署認為值得探討除按現行上呈機制行事外，1823 可如何進一步發揮其角色，協助政府有效處理涉及跨部門及權責不清的「老、大、難」地區問題。

7.22 在這方面，本署在「政府對貨物及雜物非法霸佔或阻礙街道的規管」的主動調查已指出，當部門間就權責出現爭議時，雖然 1823 致力進行斡旋，但畢竟 1823 無可能較部門本身更熟悉其工作範疇，亦無權指令任何部門接手跟進個案，因此，1823 只能在整理各部門的解釋後，上呈至所涉部門的不同職級人員重新檢視，處理上難免費時失事。單靠 1823 現時將權責不清的個案上呈至部門不同職級人員檢視的做法，未必足以及時化解部門間的爭議，亦未能促進跨部門協作。在上述主動調查，就協調處理阻街事宜，本署建議民政總署督導各區民政事務處更積極統籌地區事務及協調部門解決問題，並鼓勵其他部門善用民政事務處的協調角色[13]。至於地區層面未能解決的違規問題或權責爭議，則應果斷上呈當時的地方行政督導委員會（上文**第 6.18 段，註 7**），冀能透過高層次協商盡早凝聚共識；本署亦建議地方行政督導委員會積極

13 各區民政事務處的民政事務專員，是政府在地區層面的代表，亦是地區管理委員會的主席（地區管理委員會由當區民政事務專員擔任主席，成員包括區內主要部門代表。委員會為各部門提供討論的場合，以探討和解決區內問題）。民政事務專員過去一直擔任統籌部門在地區的服務，以及協調部門解決地區問題的角色。

考慮訂立常設中央機制，定期檢討各地區已完成而需較長時間處理的跨部門個案，以探究有否涉及系統性問題，並作所需改善。

7.23 另外，在「有關政府土地上樹木投訴的處理」的主動調查中，本署亦提出類同的觀點，認為樹木辦[14]應更主動介入涉及權責爭議的樹木投訴個案，無須待 1823 根據上呈機制將個案上呈至某個層面才介入，以免問題樹木因未獲適時處理而引致環境衛生滋擾甚至安全風險。就此，本署向發展局樹木辦提出了以下具體建議：

- 就涉及部門權責爭議的樹木投訴個案，考慮以投訴的整體處理時間作為其中一個介入準則，以減低問題樹木因未獲適時處理而引致的環境衛生滋擾甚至安全風險；

- 就曾處理涉及權責爭議的樹木投訴個案進行系統性分析，整合各部門常見的分歧和誤解，與部門定期進行交流及分享， 並適時檢視及按需要更新《技術通告》的內容，適當地加入過往裁決個案所得的原則性指引，供各部門遵從；

- 督導各部門嚴格按照跨部門機制的規定處理投訴轉介個案，即如不同意接收個案需在指明時限內提出轉介要求，並在提出該要求時向 1823 提供充足資訊。樹木辦亦應監察部門的遵從情況，確保投訴個案獲適時轉介；

- 指示各部門就樹木投訴出現權責爭議時及早安排聯合視察，以盡快釐清樹木管理責任；以及

- 檢視及優化 1823 月度報告的數據類別，以加強監察各部門處理樹木投訴的表現和跨部門機制的運作情況。

---

14 樹木辦為本港制定全面的樹木管理策略及措施，以及在中央層面協調及督導各部門處理樹木投訴的工作。

7.24 根據效率辦的資料，2022 年須透過上呈機制處理的投訴個案中，涉及阻街及樹木管理的最多，均超過一千宗（上文**第 3.11 段，表 6**）。按本署在上述兩個主動調查的建議，本署認為，效率辦應主動上呈涉及阻街的跨部門投訴個案予民政總署／當區民政事務專員，以及整理有關個案的內容及數據並上呈「地區治理專組」（上文**第 6.18 段，註 7**），以協助民政總署及「地區治理專組」落實上文**第 7.22 段**所述的建議，提升處理阻街投訴個案的效率。本署得悉，1823 已應發展局要求主動上呈涉及政府土地上樹木的跨部門投訴個案予發展局，讓樹木辦更有效執行其工作。

7.25 本署留意到，在完善地區治理方案下成立的「地區治理專組」職權包括統籌和協調涉及跨部門及／或跨區的地區問題、確立權責分工和理順工作流程，以及監察各決策局和部門所執行的措施成效及督導相關決策局和部門制定改善措施等；而成立「地區治理專組」以取代以往的「地方行政督導委員會」和「地區事項統籌工作組」是為了更有效促進部門間就地區工作的協調和相互的配合，並以全局觀和更宏觀角度考慮各種地區問題，從而快速制定合適應對措施。根據完善地區治理方案，民政及青年事務局及民政總署負責支援「地區治理領導委員會」及「地區治理專組」的工作。因此，本署認為，1823 應把握完善地區治理的契機，支持及配合政府的完善地區治理方案，就上文第 3.12 段所述五個範疇的其他三個範疇的個案以及一些涉及地區問題以及重覆出現權責不清問題的個案，主動上呈個案予當區民政事務專員或「地區治理專組」，以期透過政府的高層架構更有效解決涉及跨部門及權責爭議的個案及地區問題，同時亦可協助民政總署更有效支援「地區治理領導委員會」及「地區治理專組」的工作，以及協助「地區治理專組」更了解涉及跨部門及／或跨區的地區問題，以便該組快速制定合適應對措施。本署注意到，「地區治理專組」於 2023 年 7 月召開首次會議，即到現時只運作了半年；本署認為，1823 應制定一套機制及訂定相關工作指引，將上呈工作制度及恆常化，以有系統及適時地將個案上呈當區民政事務專員或「地區治理專組」。

7.26 本報告**第 6 章**列舉了一些其他地區的政府設立類似 1823 處理市民對政府服務的查詢和投訴的熱線中心之例子，當中有熱線中心獲賦予一定權力，讓其有效處理涉及權責不清的個案。例如在廣州市，12345 熱線實行首接負責制，承辦單位收到熱線轉派的個案後須牽頭協調相關單位處理；若認為不屬其職責範圍的，須說明退回理由和依據，12345 熱線對有關退回有審核權，可指示

承辦單位繼續處理該個案（上文**第 6.30 段**）。又例如在臺北市，政府訂定「1999 臺北市民當家熱線服務實施計畫」，訂明各機關須配合 1999 熱線的工作（上文**第 6.33 段**）。

7.27 本署認為，為跨部門及權責不清的投訴識別負責部門或協調各部門之間的工作，是 1823 向市民提供一站式服務的重要一環。長遠而言，政府應參考其他地區做法，考慮是否需要制定一套解決權責不清的爭議的機制，以便 1823 更有效地、全面地發揮其職能。

（二）接聽電話能力未能應付服務需求

7.28 在 2018 年至 2022 年期間，市民使用 1823 服務的次數持續攀升，至 2023 年，使用量下跌三成。市民使用 1823 的服務當中約四成是經電話聯繫（上文**第 2.6 段，表 2**）。因此，1823 處理來電的能力與其能否向市民提供的服務水平有密切關係。

7.29 根據 1823 的資料，在 2018 年至 2022 年期間，1823 於 12 秒內接聽來電的比率只介乎 61%至 71%之間，未能達到「至少 80%來電於 12 秒內獲接聽」的服務指標（上文**第 2.9 段，表 3**）。由此可見，1823 多年來接聽來電的能力均低於該服務指標。至 2023 年，1823 於 12 秒內接聽來電的比率已有改善，達 74%。

7.30 就 1823 接聽來電的能力，除了在接聽時間方面多年來未能達到服務指標，本署認為，另一點同樣值得關注的，是 1823 實際接聽來電的數目。上文**第 4.2 段**提及，效率辦統計 1823 處理來電的數目時，將被電話系統轉駁至留言信箱的來電也包括在內；而在 2018 年至 2023 年期間，1823 每年平均能處理約 68%的來電。不過，若剔除被轉駁至留言信箱的來電的數目，實際上 1823 每年平均只能接聽約 42%的來電，即每年平均有約 257 萬的來電未獲職員即時接聽。

7.31 雖然效率辦表示，1823 職員會在來電許可的情況下，按留言的先後次序回覆留有聯絡資料的市民（上文**第 2.17 段**），本署亦備悉該辦就計算處理來電數量的解釋（上文**第 4.2 段**），但本署認為，1823 提供的是 24 小時一站式服務，市民期望每次致電時可

獲職員接聽，即時作出查詢或投訴。此外，有市民因留言後遲遲未獲 1823 回覆而再次致電，進一步增加 1823 電話系統的負荷。

7.32 本署認為，作為一個專責處理市民查詢及投訴的單位，1823 在 2018 年至 2023 年期間接聽來電的比率長期未達其訂下的指標，有違市民期望。本署留意到 1823 於 2023 年處理來電的表現已有改善，並已於 2023 年 12 月底完成電話系統更新工程。本署期望下文**第 7.33 至 7.38 段**提及的其他運作上可改善之處改善之後，可減低市民致電查詢的需求及提升 1823 的效率，從而進一步提升 1823 接聽電話的比率。

（三）應對危機的能力有改善空間

7.33 本港在 2022 年面對突如其來且極度嚴峻的 2019 冠狀病毒病第五波疫情。1823 於 2020 年 1 月開始支援衞生署的新冠熱線，負責接聽衞生署職員未能接聽而轉駁至 1823 的來電，並於 2021 年 2 月開始替衞生署全面接聽新冠熱線（上文**第 4.17 段**）。其間，市民來電數量大幅增加，而 1823 亦有不少職員因染疫及須隔離檢疫等原因而未能值勤，嚴重影響到 1823 的運作。當時 1823 曾暫停處理所有文字訊息個案，以集中處理與疫情相關的來電（上文**第 4.17 至 4.19 段**），但仍未能改善有大量市民來電被系統斷線的情況，從上文**第 4.2 段及圖 2** 可見，1823 在 2022 年共接獲 647.2 萬個來電，被系統斷線，不及處理的來電超過五成，高達 334.1 萬個。

7.34 本署留意到，1823 的部分應變措施需要參與部門的配合或協調，但部門未必能作出配合，本報告**第 6 章的個案六**便是其中一個例子。在第五波疫情爆發後，1823 曾要求運輸署自行處理市民發給該署的電郵。惟運輸署表示未能處理，而其系統繼續將發給該署的電郵轉發至 1823，而 1823 就有關電郵發出的自動回覆亦沒有作出相應修訂以告知市民其他查詢渠道。本署備悉 1823 已與運輸署就日後類似情況作出安排，避免同類事件再發生（上文**第 6.27 段**）。

7.35 本署明白在極端情況下難以要求公共服務（包括 1823 的服務）完全維持平常的水平。然而，政府當局亦應參考應對疫情的經驗，未雨綢繆，制定危機應急計劃，以盡量提升應對極端情況的

能力。就 1823 的服務而言，效率辦表示會與所有參與部門商討後備方案（上文**第 4.22 段**）。本署認為，效率辦應盡快與所有參與部門進行商討，制定後備方案及應變措施，並將方案加入合作協議，將之恆常及制度化，以便日後再出現突發及緊急情況令 1823 的服務受到嚴重影響時，雙方能根據協議內容迅速採取應變措施，讓市民有清楚訊息及合理的渠道向政府部門作查詢及投訴，不致求助無門。

（四）其他日常運作上可改善之處

(I)　進一步應用人工智能科技處理查詢

7.36　現時 1823 的文字及語音版本的聊天機械人只能處理數個主題事項，大部分主題事項仍須由職員接聽電話或閱讀文字訊息後作解答（上文**第 2.22 及 2.23 段**）。人工智能聊天機械人技術經過多年發展已越趨成熟，而市民對聊天機械人的接受程度亦與日俱增。本署認為，1823 應定期就市民的查詢進行統計及分析，按市民關注的事項或政府服務，逐步增加可透過聊天機械人向市民提供的資訊。

(II)　便利市民自行查詢個案進度

7.37　現時，經 1823 流動應用程式提出查詢及投訴的市民可在流動應用程式中查看其個案進度及部門回覆（上文**第 2.25 段**），但經其他途徑提出查詢及投訴的市民則仍需致電或以文字訊息向 1823 查詢個案進度。本署認為，效率辦應參考其他地區政府熱線的做法（如廣州市的 12345 熱線及紐約市的 311 中心）（上文**第 6.29 及 6.36 段**）讓市民可自行在電子平台上查看其向 1823 提出的個案的進度。這有助減省 1823 職員的相關工作，釋放更多時間及人手處理查詢及投訴。

(III)　鼓勵部門使用個案回覆平台回覆市民

7.38　1823 於 2022 年 7 月起向參與部門推出個案回覆平台。就符合自動回覆條件的個案（例如市民有提供聯絡資料），參與部門可透過該平台，將回覆經 1823 的系統自動發給市民，無須經由 1823 職員轉發（上文**第 2.14 段**）。本署認為，1823 應要求參與部

門如選擇經 1823 回覆市民，須一律使用該平台轉發回覆，並考慮進一步開放該個案回覆平台予所有部門。這安排既可簡化 1823 處理投訴個案的程序，由系統自動同步更新個案進度，亦可避免出現職員遺漏更新個案進度的可能。

（五）須向部門釐清 1823 的職能

7.39 1823 的成立旨為市民提供單一聯絡點，讓他們在提出投訴或查詢時無需理會政府的組織架構及分工，這一站式服務是面向市民的。對部門而言，1823 所提供的服務是協助部門處理與其職權及服務有關的查詢及轉介有關該部門的投訴。至於部門直接從市民收到涉及其他部門的查詢及投訴，原則上不屬 1823 職責範疇內須代部門處理的事情。

7.40 在本報告**第 6 章的個案四**，食環署並不是經由 1823 接收投訴人的舉報，但當該署擬將個案轉介警方跟進時，卻是將個案交到 1823，要 1823 代為轉介；而即使接收或轉介由警方負責執法的罪案舉報並不在 1823 的服務範圍內，1823 亦按食環署要求照辦。本署認為，效率辦有需要向各局／部門說明 1823 的職責和服務範圍；此外，若發現部門自行收到查詢或投訴後要求 1823 代為轉介相關部門的情況普遍，並影響 1823 處理其他查詢或投訴的效率，效率辦應要求局／部門間直接轉介市民的查詢、投訴和相關資料，以改善政府整體處理市民查詢及投訴的效率之同時，也確保 1823 的資源是用於其本身的職能上。

7.41 另外，效率辦表示曾經因為參與部門沒有適時通知甚或沒有通知 1823 其推行的新服務或新安排並更新知識庫，以致 1823 無法應付突然急增的電話查詢（上文**第 4.6 至 4.11 段**）。本署認為， 1823 可考慮要求參與部門定期提交籌劃預算以便作出相應準備，並不時提醒部門更新知識庫的重要性。

（六）效率辦應善用 1823 處理個案所得的經驗和資料，積極協助政府改善服務及提升公共行政水平

7.42 本署留意到，不同地區政府的熱線中心均會善用日常運作所收集的數據，協助政府改善施政及評核各部門處理市民訴求

的表現。該些中心亦會公開分析市民訴求的數據和報告，以增加政府服務的透明度（上文**第 6.35 及 6.37 段**）。

7.43 除了管理 1823，效率辦亦是政府顧問，就業務流程重整、架構重組、衡量服務表現、知識管理和變革管理，為各局部門提供顧問服務。本署相信 1823 處理查詢及投訴所得的數據當能協助效率辦更有效發揮其顧問角色。現時，大數據技術發展成熟，並且被廣泛應用於資料分析。效率辦可整理有關數據，讓各局／部門分析不同公共服務項目的表現及市民的關注和需要，從而改善公共服務。本署注意到，行政長官於 2023 年施政報告宣布政府會成立「數字政策辦公室」，將現時的政府資訊科技總監辦公室與效率辦合併，而 2023 年 12 月公布的「香港促進數據流通及保障數據安全的政策宣言」，提及由「數字政策專員」帶領的「數字政策辦公室」將利用數據來倡議、協調及促進政府部門推動政務創新、推出更多便民利商的數字服務、以及提升城市管理的大型項目。這與本署上述意見一致。

7.44 在 2018 年至 2023 年期間，1823 每年平均處理約 55 萬宗投訴（包括要求政府服務的投訴個案）。當中約 7,400 宗涉及因部門拒收而須透過上呈機制處理的個案（上文**第 3.10 段**），數量不少。固然每宗個案所涉的部門、問題及地區均有不同，但部門間就權責及分工出現的爭議不排除涉及系統性問題。本署認為，效率辦整合相關數據讓各局／部門結合本身的數據作出全面分析，有助政府以全局觀及宏觀角度檢視各地區問題，釐清各部門的職能及理順部門分工和工作流程，以及制定長遠策略，加強各板塊的政策及服務的協調及配合。

7.45 上文**第 6.18 段及第 7.25 段**已提及，在完善地區治理方案下，政府已成立由政務司副司長主持的「地區治理專組」，負責指揮和統籌各決策局和部門的地區工作和落實有關政策措施，以及協調及解決涉及跨部門及／或跨區的地區問題。本署認為，「地區治理專組」是效率辦提交有關分析報告的合適平台。

7.46 另外，本署留意到效率辦表示，在處理與疫情有關的熱線期間，1823 分析市民來電並積極與衞生署聯絡，以確保與抗疫相關的資訊清晰易明，從而減少不必要的投訴及查詢（上文**第 4.19 段**）。這方面的努力值得肯定。1823 處理大量市民查詢及投訴，確實是了解市民是否能準確理解政府資訊的有效途徑。本署認為，

效率辦應恆常從政府資訊是否清晰易明的角度分析市民的查詢及投訴(例如是否在短期內有大量因誤解政府資訊引致的查詢),並向相關部門提供意見。

建議

7.47 綜合而言,本署對效率辦有以下建議:

強化處理跨部門且權責不清的投訴個案之能力

(1) 嚴格執行部門如認為個案不屬其職權範圍或應由其他部門處理,須在指定時限內回覆並解釋原因的要求;若部門在限期過後仍未回覆,1823 可直接啟動上呈機制或按該機制要求相關部門再次檢視個案,以確保投訴獲適時處理(上文**第 7.11 段**)。

(2) 就涉及地區問題及重覆出現權責爭議的個案,制定一套機制及訂定相關工作指引,將上呈工作制度及恆常化,以便有系統、適當及適時地把個案上呈民政事務專員或「地區治理專組」(上文**第 7.25 段**)。

加強部門與 1823 的協作與溝通

(3) 就可能嚴重影響 1823 服務的突發及緊急情況,與所有參與部門商討後備方案及應變措施,並將方案加入合作協議,將之恆常及制度化,讓市民有清楚訊息及合理的渠道向政府部門作查詢及投訴(上文**第 7.35 段**)。

(4) 向各局/部門說明 1823 的職責和服務範圍並要求局/部門間直接轉介市民的查詢或、投訴和相關資料,以確保 1823 的資源是用於其本身的職能上,並改善政府整體處理市民查詢及投訴的效率(上文**第 7.40 段**)。

(5) 要求參與部門定期就新服務或新安排提交籌劃預算，以便作出相應準備，並不時提醒部門更新知識庫的重要性（上文**第 7.41 段**）。

提升 1823 的運作效能

(6) 就剛完成更新的電話系統，持續積極監察並適時檢視，以進一步提升 1823 接聽電話的比率（上文**第 7.32 段**）。

(7) 於 1823 處理查詢的工作上進一步應用人工智能科技，逐步增加可透過聊天機械人向市民提供的資訊（上文**第 7.36 段**）。

(8) 研究讓市民在電子平台上查閱其向 1823 提出的個案的進度（上文**第 7.37 段**）。

(9) 嚴格要求選擇經 1823 回覆市民的參與部門須一律使用該平台回覆市民（上文**第 7.38 段**）。

(10) 考慮開放 1823 的個案回覆平台予所有部門使用（上文**第 7.38 段**）。

善用資料

(11) 進一步整理 1823 處理查詢及投訴所得的數據，以便局／部門自行提取所需數據作出全面分析，以改善政府服務（上文**第 7.43 段**）。

(12) 對跨部門個案進行系統性分析及整合相關數據，不時向「地區治理專組」提交報告，以協助政府解決涉及跨部門的地區問題及制定加強地區行政的長遠策略（上文**第 7.44 及 7.45 段**）。

(13) 恆常從政府資訊是否清晰易明的角度分析市民的查詢及投訴（例如是否在短期內有大量因誤解政府資訊引致的查詢），並向相關部門提供意見（上文**第 7.46 段**）。

鳴 謝

7.48 本署調查期間，效率辦予以配合，申訴專員謹此致謝。此外，本署亦感謝曾就是次主動調查向本署提供意見的人士。

申訴專員公署
檔案編號：DI/461
2024 年 3 月

公署不時在社交媒體上載選錄調查報告的個案摘要，歡迎關注我們的 Facebook 及 Instagram 專頁，以獲取最新資訊：

Facebook.com/Ombudsman.HK　　**Instagram.com/Ombudsman_HK**

圖表目錄

圖／表	標題	頁數
表 1	與 1823 簽訂了合作協議的 23 個參與部門	4
表 2	1823 服務渠道的使用量（2018 年至 2023 年）（調整至最近的千位數）	5-6
表 3	1823 的服務表現（2018 年至 2023 年）	7
圖 1	1823 處理的查詢及投訴的數量（2018 年至 2023 年）（調整至最近的千位數）	15
表 4	1823 透過上呈機制處理的投訴個案數量（2018 年至 2023 年）	17-18
表 5	1823 經上呈機制處理的投訴個案的處理時間（2018 年至 2023 年）	18
表 6	1823 透過上呈機制處理的投訴個案涉及最常見的五個範疇（2018 年至 2023 年）	19
圖 2	1823 處理來電的情況（2018 年至 2023 年）（調整至最近的千位數）	22
表 7	1823 額外支援與抗疫相關的熱線	26
表 8	1823 每月向參與部門提供服務指標統計數字的情況	30
圖 3	2018 年至 2023 年本署接獲投訴 1823 的個案數字	33